debate 1

revista digital de políticas públicas

febrero / 2014



25 años de un caminar democrático en Paraguay

contenido





py paraguay debate

PRESENTACIÓN

25 años de un caminar democrático en Paraguay

Transcurridas las primeras dos décadas y media del inicio de la transición democrática en nuestro país, las conmemoraciones parecerían ser un punto obligado en la agenda. Pero en evocaciones de este tipo siempre se corre el riesgo de transformar a las mismas en celebraciones formales y repetitivas. Al mejor estilo de aquellas que se anclan en el calendario exigiendo ser reproducidas año a año, mientras que sus monotonías y formalismos acaban desdibujando cada vez más la esencia de aquello que pretenden celebrar.

Advertidos por tales tendencias, muchos han tomado el camino del rescate de hechos pasados, viejas imágenes y recuerdos dolorosos de los autoritarismos que azotaron la región en tiempos no muy lejanos. Aunque necesarias, estas miradas muchas veces terminan desviando el foco de la democracia para situarlo en los vejámenes de los regímenes opresivos anteriores. Y, por lo general, las limitaciones que encuentran tales ejercicios reflexivos son muy predecibles: comparada con los horrores del autoritarismo, la democracia realmente existente, con sus dificultades y falencias, acaba siendo concebida como el mal menor.

Desde la plataforma Paraguay Debate, se pretende tomar una senda diferente para las presentes conmemoraciones en torno a los 25 años de nuestra democracia. Enfrentar el desafío de debatir, analizar y compartir miradas reflexivas y críticas a la democracia, pero desde la democracia. La crítica que alerta, que cuestiona y que propone es un aporte necesario en el difícil camino de consolidación de nuestra democracia. Pero además esa misma crítica sustentada en evidencias, es también un acto profundamente democrático, en respuesta a todo tipo de autoritarismo.

Paraguay Debate conmemora 25 años de democracia compartiendo reflexiones acerca del proceso de construcción de nuestra democracia, observando lo avanzado hasta el presente y lo que todavía queda por andar. Los trabajos aquí presentados no pretenden agotar, ni mucho menos, el extenso listado de temáticas, dimensiones o aspectos sobre nuestra democracia que merecen y deben ser debatidos en la actualidad. Más bien invitan al debate y a la abierta reflexión ciudadana.

Así, en este primer número de la revista digital se abordan temas como: la situación de los derechos humanos; el desarrollo económico, sus avances y limitaciones; la integración regional y el papel desempeñado por el Paraguay; la participación de la sociedad civil en la construcción democrática; la inclusión social, sus logros y limitaciones; la educación y la construcción de ciudadanía; las principales políticas sociales impulsadas por el Estado; y por último, pero no menos importante, el difícil proceso de profesionalización de la función pública y el desafío de superar el clientelismo.

En las dos últimas décadas del siglo XX, varios países latinoamericanos recuperan la democracia luego de años de autoritarismo. Otros, como el nuestro, recién inician su proceso democrático. En relación a la fuerte crisis atravesada por la democracia argentina, Guillermo O´Donnell, uno de los más relevantes cientistas políticos de nuestra región, expresaba: "El gran desafío para ciudadanos, intelectuales, periodistas es hacer una dura crítica democrática a la democracia para no dar lugar a la crítica autoritaria que ya asoma en la sociedad". El debate y la reflexión crítica son antídotos irremplazables, en todo proceso democrático, contra el autoritarismo siempre latente en nuestras sociedades. Paraguay Debate quiere contribuir a fortalecer el proceso democrático y, por ende, mantener al margen la enfermedad autoritaria.

Asunción, 3 de febrero de 2014.

Democracia y Derechos Humanos.

A 25 años del advenimiento de la democracia, todavía con debilidades institucionales.

Soledad Villagra

Luego de 25 años de advenimiento de la democracia, sin el aparato represivo de la dictadura, y aun habiendo cambiado radicalmente la situación, el Estado no está del todo preparado para orientarse al mejor estándar internacional de cumplimiento de los derechos humanos, con una debilidad institucional crónica que permite brechas donde se pueden dar aún violaciones por parte del Estado, si bien no en las mismas circunstancias ni con el mismo tipo de víctimas.

Ha habido muchos avances en derechos humanos, pero cuando éstos no pasan de ser logros formales, y a la vez no se solucionan los problemas sociales históricos, se amenaza la misma estabilidad democrática.

Soledad Villagra
Abogada UNA, Máster en Derecho (LLM) por la Universidad de Harvard (USA), 1992. Profesora de Derecho Internacional Público y DDHH de la Univ. Católica de Asunción y de la Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz, Bolivia (2002-2006) y de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia (2010-2012). Primera Directora Gral. de DDHH del MRE, representante en Paraguay de Cejil y coordinadora cap. Paraguay de Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo. Experta de la ONU en el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias, Ginebra, del 2000 al 2008. Premio "Serafina Dávalos" de la Asociación de Abogadas del Paraguay. Consultora de investigación de la Univ. de Harvard (2007/8), consultora jurídica en México (2011), Transparency International, Berlin (2011/12), con varias conferencias, libros y artículos publicados sobre derecho internacional de los derechos humanos. Actualmente, comisionada titular del primer Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Introducción

La primera relación entre democracia y derechos es que no hay respeto de derechos humanos cuando no hay democracia. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente[1].

La situación de los derechos humanos en Paraguay tuvo una transformación fundamental y significativa desde 1989, con el fin de la dictadura en la que se violaban sistemáticamente todos los derechos humanos. Como en todos los Estados que entraron a un sistema democrático,se comenzó el desmantelamiento de un aparato coercitivo que desde el Estado estaba estructurado para la represión. La finalización del régimen autoritario creó condiciones para avanzar en el desarrollo de la institucionalidad democrática y el afianzamiento del Estado de Derecho, lo que implicó la restauración de las libertades públicas, en especial la de manifestación, de expresión y de participación política, y el sometimiento a proceso judicial de varios responsables por violaciones a los derechos humanos.

Según los informes de Derechos Humanos de estos años de democracia, pese a dejar de existir violaciones sistemáticas desde el Estado, se siguieron presentando casos de violaciones del derecho a la vida o contra la integridad física, en los que aparecen involucrados personas en custodia del Estado: presos comunes, detenidos y conscriptos, así como los sectores más vulnerables de la población, es decir, los campesinas y campesinos, las y los indígenas, las niñas y niños en situación de calle. Surgieron nuevos fenómenos, como el grupo armado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que aunque pequeño y sin presentar un real peligro para la democracia, hace reaccionar a las fuerzas públicas que encuentran justificativos para cometer excesos para la población situada en las inmediaciones.

La discriminación en la sociedad, que nunca se aceptó sea regulada y sancionada, juega un papel fundamental en esto y hay grupos para los cuales el acceso a los derechos sigue siendo obstaculizado persistentemente.

1 Art. 7 de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, 2001.

La situación de los derechos humanos en Paraguay tuvo una transformación fundamental y significativa desde 1989, con el fin de la dictadura en la que se violaban sistemáticamente todos los derechos humanos.

Avances jurídico institucionales y obstáculos que subsisten

El proceso democrático trajo consigo el aumento de las libertades públicas; se ratificaron sucesivamente los instrumentos internacionales más importantes en derechos humanos, tanto de la OEA como de la ONU; se produjo la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente, promulgándose como resultado la Constitución Nacional del 20 de junio de 1992, que marca un punto de inflexión en la dimensión jurídico política de la transición y establece una protección jerárquica superior para los derechos humanos[2].

Con la nueva Constitución, se establecieron mayores funciones para el Parlamento en detrimento y para mayor control del Poder Ejecutivo, y se dieron las bases para la creación de un Poder Judicial independiente, creando instituciones para ello. Este cambio es luego desarrollado con la reforma del proceso penal y procesal penal, y del Ministerio Público.

Al mismo tiempo, se produce con la creación del Superior Tribunal de Justicia Electoral, un cambio importante para lograr elecciones con mayor igualdad de participación electoral para los partidos. Las elecciones fueron adquiriendo cada vez mayor transparencia con la conformación de instituciones electorales pluralistas y padrones crecientemente depurados, permitiendo la alternancia en el poder.

2 El Estado de Derecho y la sociedad democrática son indisociables de un marco jurídico y político signado por la supremacía de los derechos humanos (Nikken, 2010, p. 74).

La creación en el 2003 de la Comisión de Verdad y Justicia contribuyó a una mirada crítica al pasado y a ilustrar a las nuevas generaciones sobre las graves violaciones que se permitieron en la dictadura.

En el Paraguay no hubo ley de punto final ni amnistía para los criminales de lesa humanidad que cometieron graves abusos de derechos humanos durante el régimen. Entre los logros del proceso, por ende, están las sentencias condenatorias firmes y ejecutoriadas en algunos procesos iniciados después de 1989 por torturas, asesinatos y desapariciones forzadas cometidas durante la dictadura, que marcan un hito importante en la lucha contra la impunidad. Esto permitió que en el país hubiera las primeras condenas de la justicia local del cono sur a torturadores y criminales de las dictaduras de la época[3]. Aún así, la tardanza en algunos juicios ha dado lugar a quejas que llegaron incluso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha declarado a Paraguay en violación a los derechos de protección judicial en varios casos de la época (Goiburú, Mancuello, Ramírez Villalba).

La creación en el 2003 de la Comisión de Verdad y Justicia contribuyó a una mirada crítica al pasado y a ilustrar a las nuevas generaciones sobre las graves violaciones que se permitieron en la dictadura.

El marco jurídico fue avanzando, con algunos tropiezos, substancialmente diferente a la institucionalidad autoritaria del pasado, conteniendo un proyecto democrático de reorganización del Estado.La vigencia de las libertades públicas frente a un pasado autoritario no es un dato menor en el caso paraguayo. Las libertades de organización y de expresión con su correlato de transparencia informativa, conforman una de las notas fundamentales de la transición.

Se introdujo el reconocimiento de numerosos derechos e instituciones para mejorar la vigencia de los derechos humanos, aunque en algunas ocasiones no fueron convenientemente desarrollados o su ejercicio no produjo cambios perceptibles. La gran desilusión fue la Defensoría del Pueblo. Diseñada para acortar la brecha de violaciones de derechos humanos y canalizar inquietudes ciudadanas, tras más de una década de funcionamiento no ha logrado cumplir su rol; habiendo, luego de la creación de la figura constitucional, demorado 9 años el Congreso en nombrar al titular, en base a un proceso de negociación clientelar entre partidos, sin tener en cuenta la capacidad de los elegidos, lo que redujo la independencia de la institución (Transparency International, 2012, p. 102). Los mandatos vencidos del titular y adjunto desde hace años demuestran el desinterés político para el efectivo funcionamiento de lainstitución. El público tiene una percepción muy negativa de la Defensoría del Pueblo, asumiendo que sus denuncias no van a ser atendidas. Según denuncian las asociaciones de víctimas de la dictadura, esta institución se ha constituido más bien en un obstáculo al cumplimiento de la Ley 838/96 de reparaciones, entorpeciendo los procesos. Su inactividad en la tramitación de denuncias de derechos humanos y reclamos populares, aparte de su aislamiento de las organizaciones de la sociedad civil, le priva de su razón de ser, por el cual se discute su misma sostenibilidad. Esto también demuestra una débil función de control por parte de una sociedad civil frágil y desarticulada.

3 Para ello contribuye el hallazgo de los Archivos del Terror, en 1993, conteniendo toda la documentación de la Dirección de Política de la Policía de la Capital, donde se guardaban varias décadas de informaciones oficiales sobre la represión de la dictadura, lo que ayudó a abrir procesos, llegar a algunas condenas y sobretodo, contribuir a paralizar definitivamente todo intento de ley de punto final que pudiera existir para lograr impunidad de los involucrados en violaciones graves de la época de la dictadura.

En otros casos, el mero reconocimiento de algunos derechos supuso un inmediato trabajo de presión e impulso social que se tradujo en cambios concretos en la condición de vida de las personas. En un país con un pasado de sólida vinculación político-militar, avances importantes fueron la prohibición de la actividad política a los militares en servicio activo y la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Tras algunos conflictos en las relaciones cívico-militares en los primeros años de la transición, esta nueva normativa dio lugar a un creciente proceso de institucionalización de las FF.AA. que tuvo como resultado la disminución paulatina del peso del actor militar en el escenario político del país[4]. El rechazo ciudadano a una vuelta a este pasado se materializó en las calles con el trágico marzo paraguayo. El logro más significativo de la primera mitad de la llamada transición fue de esta manera, la defensa y mantenimiento de la democracia, por la cual el pueblo paraguayo se movilizó cuando fue amenazado por las armas.

Con la reforma del sistema penal y procesal penal, y el cambio de un sistema inquisitorial a uno garantista, se adaptóla legislación interna a la de los estándares internacionales, con sus consecuencias positivas en cuanto a los remedios judiciales a las violaciones de derechos humanos. Sin embargo,el sistema está incompleto, no termina de aplicarse y hay contrarreformas frecuentes, se cuenta con un ambiente hostil donde se prefieren recursos precipitados y mediáticos en el combate a la delincuencia, lo que ha dado lugar consecuentemente a retrocesos importantes en derechos humanos. Una de las peores consecuencias de esto es la falta de acceso a la justicia, y la criminalización de la pobreza, al aplicarse el sistema punitivo principalmente a quien no puede pagar.

Esta dificultad de acceder a la justicia está ligada al alto descreimiento del sistema judicial. La justicia se ve frecuentemente instrumentalizada para responder a los poderosos, está altamente corrompida por intereses sectarios, no inclina la balanza ante los más vulnerables, no ayuda a reparar discriminaciones y hay una desconfianza generalizada que impide acudir a ella. La totalidad de los casos por los cuales se denuncia al Estado por violaciones de derechos humanos a nivel internacional guarda alguna relación con un proceso en la justicia.

En el año 2013 empezó a funcionar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, en cumplimiento al Protocolo de la Convención contra la Tortura de la ONU, primero en funcionar en Sudamérica. Su implementación ha seguido los estándares internacionales requeridos en cuanto a independencia y fortalecimiento institucional.

Un análisis aparte merece la injusticia social en el Paraguay. La desigualdad en la tenencia de la tierra es la caracterización de esta injusticia, y la lucha por la tierra se ha llevado a muchísimas víctimas de violaciones de derechos humanos durante la transición. El último grupo fue el de la masacre en Curuguaty, donde murieron policías y campesinos y la justicia continúa siendo deficitaria en su investigación.

En cuanto a los territorios indígenas, a pesar de haberse conquistado constitucionalmente la protección de los derechos de los pueblos indígenas para la restitución; ésta ha sido muchas veces impedida por la corrupción en las compras por parte del Estado y algunos casos no se han concretado aún a pesar de todo el reconocimiento jurídico nacional e internacional[5].

Conclusión

En Paraguay se han producido avances importantes en la configuración de un Estado de Derecho pero muchas veces limitados al ámbito formal/ legal. Hay una brecha muy grande entre la ley y la práctica y muy pocas políticas de Estado a largo plazo que funcionen en general y en especial en derechos humanos.

Esta situación adquiere relevancia particular en términos de obstáculos a la gobernabilidad democrática. Esta democracia, de esta manera, ha resultado de baja calidad, y por tanto frágil, fundamentalmente por no haber podido solucionar a

4 A ello se sumó una constante presión internacional en defensa de la institucionalidad democrática que fue limitando las posibilidades de intervención militar, así como de apoyos civiles claves.

5 Casos ante la Corte IDH de Sahwoyamaxavs. Paraguay (2006)y XákmokKasek vs. Paraguay (2010).

través de sus diferentes gobiernos, demandas sociales largamente postergadas, lo que hace que no se valore suficientemente la conquista de los derechos cuando no hay acceso a la justicia y cuando no hay mejoras en las condiciones básicas de vida. Persiste el descontento de la ciudadanía con la corrupción, el mal uso de los recursos públicos, la impunidad, y el caudillismo, que contribuyen a crear situaciones conflictivas.

Hay una incapacidad de la sociedad política de traducir en resultados concretos las demandas sociales. La crisis de representación, unida a problemas de corrupción y la banalización de la política, obstaculizan la estabilidad de la democracia.



Bibliografía

Nikken, P.(2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los DESC.*Revista IIDH,* 52, 55-140.

Transparency International (2012). *Informe Sistema Nacional de Integridad Paraguay*. Berlín; Transparency International.

25 años de democracia, pero sin desarrollo

Alberto Acosta Garbarino*

Este año 2014 vamos a celebrar las bodas de plata de la democracia paraguaya. Nunca antes en toda nuestra vida como nación, hemos vivido un periodo de 25 años de libertades.

Un acontecimiento como éste tiene que ser motivo de celebración y de festejos, pero al mismo tiempo de evaluación del pasado y de una profunda reflexión sobre el futuro.

La reflexión sobre los temas políticos

Como lo mencionara ya en un artículo recientemente publicado en el diario Ultima Hora, es importante destacar que en estos 25 años han ocurrido hechos muy positivos pero también muy negativos, de los cuales tenemos que aprender, para poder sostener nuestras libertades y para poder alcanzar el anhelado desarrollo económico y social.

Evaluando el pasado, recuerdo como si fuera ayer, la madrugada del 3 de febrero de 1989, cuando escuchábamos por radio la noticia del final de esa larga noche que fue la dictadura stronista.

Recuerdo como si fuera ayer, ese amanecer jubiloso, donde miles de personas salieron a las calles a dar rienda suelta a su alegría, imbuida de un espíritu de reconciliación y de paz.

También recuerdo como si fuera ayer, el periodo 1989 hasta 1992 donde todos los sectores del país, sin exclusiones, nos pusimos a debatir sobre las nuevas reglas que permitirían la convivencia democrática entre los paraguayos.

El punto culminante de ese periodo de "encanto" fue la promulgación de nuestra nueva Constitución el 20 de junio de 1992.

Lamentablemente, ese periodo terminó abruptamente unos meses después –el 27 de diciembre de 1992– cuando Wasmosy triunfó en las internas del

* Presidente de DENDE.

Partido Colorado, en unas elecciones impregnadas de “fraudes” que marcaron con fuego a nuestra novel democracia.

El “desencanto” nos hizo recordar que nuestra democracia no había llegado gracias a nosotros, sino porque los Estados Unidos -que había apoyado a las dictaduras militares en el pasado- había cambiado su política exterior, promoviendo ahora la democracia en nuestro continente.

Esta nueva política norteamericana creó una verdadera “ola democrática” en América Latina, que hizo que casi todos los países de la región iniciaran procesos de democratización.

Este “desencanto” nos hizo recordar que la “trilogía” de poder compuesto por las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el Estado, que había gobernado durante la dictadura, seguía absolutamente intacta en la democracia.

Esa “trilogía” era liderada por las Fuerzas Armadas. Por eso un militar como Stroessner fue el presidente durante la dictadura, un militar como Rodríguez fue el presidente durante la transición y un civil como Wasmosy, pero elegido por los militares, tenía que ser el presidente en la democracia.

En su libro “Poliarquía: Participación y Oposición” el prestigioso profesor emérito de la Universidad de Yale, Robert A. Dahl, analiza que la transición de una dictadura a una democracia pasa por dos grandes ejes: un eje es el de la libertad, es decir pasar de un sistema represivo a uno donde se tengan las más amplias libertades posibles; el otro eje es el de acceso al poder, donde se debe pasar de un sistema donde solamente una persona o una familia o un grupo puede acceder al poder, a un sistema donde muchas personas y diferentes grupos pueden llegar al poder.

Según Dahl, el nuevo sistema donde existen amplias libertades y muchos grupos pueden acceder al poder se llama Poliarquía que quiere decir “gobierno de muchos”, a diferencia de la Monarquía que es el gobierno de una sola persona o grupo.

Si seguimos la teoría de Dahl, lo ocurrido en el Paraguay en 1989 había sido el inicio de un proceso de liberalización pero el acceso al poder solo era posible con el apoyo de los militares.

El pase a retiro del General Lino Oviedo y el recordado marzo paraguayo fueron los eventos determinantes de la pérdida de poder de los militares, que fue sustituido por un “maridaje” entre el Partido Colorado y el Estado.

Esta fuerte vinculación, fue desplazada en el 2008 como consecuencia del triunfo de Lugo, que estuvo apoyado por lo que podríamos llamar un “invento” político como fue la Alianza Patriótica para el Cambio que sufrió una agonía larga hasta llegar a su triste final.

El año de las bodas de plata de la democracia en nuestro país, nos encuentra con el regreso al poder del partido Colorado, donde sin embargo la independencia con que se maneja el presidente Cartes, deja algunas dudas sobre el real poder del partido.

Este es el momento del punto final de una prolongada transición en la que ha perimido un sistema de poder pero es también el punto de inicio de una nueva etapa, que se presenta con innumerables dudas e incertidumbres.

Necesitamos un mayor equilibrio de poder entre el Parlamento y el Ejecutivo, lo cual implica una modificación de nuestra Constitución. Necesitamos mayor descentralización dentro de un Estado Unitario. Necesitamos más seguridad y orden, pero sin menoscabo de nuestras libertades.

El Paraguay solo va a transitar por los caminos del desarrollo si logramos hacer importantes cambios en lo político. Pero esos importantes cambios también tienen que darse en lo económico y en lo social.

Estos son solo algunos de los temas que exigen una profunda reflexión de toda la ciudadanía sobre los cambios que tenemos que hacer para asegurarnos un mejor futuro como nación.

La transición de la dictadura a la democracia, o a la Poliarquía como dice Robert Dahl, nos ha llevado a desmontar las instituciones de la dictadura donde existía una gran concentración de poder y a la construcción de instituciones democráticas pero que nos ha conducido a tener que convivir casi en medio de un vacío de poder.

Definitivamente, el Paraguay solo va a transitar por los caminos del desarrollo si logramos hacer importantes cambios en lo político. Pero esos importantes cambios también tienen que darse en lo económico y en lo social.

La reflexión sobre los temas económicos y sociales

En el aspecto económico, los 25 años de democracia han tenido claramente dos etapas. La primera ha sido el periodo de 1989 hasta el 2003, donde el Paraguay continuó con el estancamiento económico que ya teníamos en la última década de la dictadura stronista.

El Producto Interno Bruto per cápita del Paraguay era el mismo en el año 2003 que en el año 1983 y ese estancamiento es la principal causa del enorme incremento de la pobreza en nuestro país, que en el año 2003 estuvo cerca del 50%.

La segunda etapa es el periodo 2003 al 2013, donde casi todos los países de América Latina vieron a sus economías crecer vigorosamente, gracias a los vientos favorables provenientes de Estados Unidos que había bajado abruptamente sus tasas de interés y gracias al importante crecimiento de la China que demandaba materias primas, tanto la de hidrocarburos y la de minerales, como la de alimentos.

Por el lado financiero, casi todos los países de la región recibieron importantes flujos de capitales, que venían atraídos por las mejores tasas de interés en nuestros países y por la constante devaluación del dólar.

Todo esto hizo que los créditos bancarios se incrementaran, que aumentara la importación de productos, especialmente del Asia y que el consumo y el crecimiento de la clase media sea cada vez mayor.

En el caso del Paraguay que tiene un sistema tributario muy dependiente de los ingresos de Aduanas por las importaciones, esta situación favorable tuvo un enorme impacto positivo en las recaudaciones del fisco.

La preocupación en todo el mundo hoy, es que los vientos favorables del exterior están cambiando, porque Estados Unidos ya ha comenzado a revertir su política monetaria y un dólar nuevamente fuerte es lo que tendremos en los próximos años. Por otra parte China se encuentra con un crecimiento que ha comenzado a frenarse y que requiere un cambio de modelo donde se debe pasar de un crecimiento basado en exportaciones a un crecimiento basado en el mercado interno.

Muchos países de la región que vivieron una "fiesta" con los vientos favorables y basaron su crecimiento en la exportación de materias primas y el consumo interno, hoy se encuentran con problemas para continuar creciendo, porque no han desarrollado las infraestructuras ni han invertido suficientemente en capital humano.

En América Latina existen tonalidades que van desde un extremo como Chile que se encuentra muy ordenado y con las condiciones necesarias para seguir creciendo hasta el otro extremo que son Venezuela y Argentina, que han disfrutado de la "fiesta" y con hoy se encuentran con enormes desequilibrios macroeconómicos y a las puertas de una crisis de incalculables proporciones.

El Paraguay se encuentra en el medio de esos dos extremos.

Nuestro país ha tenido la capacidad de construir hace muchas décadas, dos instituciones poderosas como son el Ministerio de Hacienda y el Banco Central que, a pesar de la anarquía política de la democracia, nos aseguraron estabilidad macroeconómica y una moneda sana, tanto en el periodo de vacas flacas como en el periodo de vacas gordas.

El problema es que así como el Paraguay tiene las instituciones que nos aseguran la estabilidad macroeconómica, nuestro país no tiene sin embargo, las instituciones que le permitan avanzar en el desarrollo económico.

El desarrollo económico es un proceso que no se mide en años sino se mide en décadas, es decir en periodos largos de tiempo.

Crecer unos años y luego estancarnos es una experiencia que el Paraguay ya vivió en la década del setenta con la construcción de Itaipú. Tuvimos una década de crecimiento importante y luego nos sumergimos en veinte años de estancamiento.

Estados Unidos alcanzó el desarrollo creciendo fuertemente y en forma ininterrumpida desde 1830 hasta 1930 es decir por más de 100 años; la China está creciendo a tasas altas desde el año 1983 es decir por más de 30 años.

Si el Paraguay quiere iniciar un verdadero proceso de desarrollo sostenible, necesita hacer muchas cosas, pero una de ellas es construir instituciones poderosas que permitan pensar, diseñar e implementar políticas de desarrollo.

Por ejemplo, la creación de un Ministerio de Economía, el fortalecimiento de la Agencia Financiera de Desarrollo y la reforma del Banco de Fomento, son fundamentales si queremos avanzar en el camino del progreso y el bienestar.

Paralelamente a estas reformas políticas y económicas, un país que produce alimentos para sesenta millones de personas, no puede tener a más del 30% de su población en la pobreza y el hambre.

La eliminación de la pobreza es un deber ético de nuestra sociedad, es una necesidad para el desarrollo económico y es imprescindible para el sostenimiento de nuestra democracia.

Celebremos y festejemos este año de las bodas de plata de nuestra democracia, pero…también reflexionemos sobre lo que debemos hacer para mantenerla y para impulsar el desarrollo económico de nuestro país y un futuro mejor para todos sus habitantes.

Bibliografía

Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Buenos Aires: REI.



La integración regional en la vida democrática del Paraguay

Fernando Masi

Para el Paraguay, la integración regional tuvo dos etapas bien distintas. En la primera, en la década del noventa, la integración sirvió fundamentalmente para evitar retrocesos en el proceso de transición democrática del país. Sin embargo, las ganancias económicas de la integración se mantenían ausentes. En una segunda etapa (2003-2013) el Paraguay comenzó a experimentar los beneficios de la integración tanto por un esfuerzo importante de sus exportaciones a la región como de un papel más pro-activo de los gobiernos nacionales.

Fernando Masi
Sociólogo y Economista, especializado en Economía y Política Internacional en la Johns Hopkins University (SAIS) de los Estados Unidos. Es Miembro-Investigador y Director del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP). Ha sido Asesor del Ministro de Industria y Comercio del Paraguay (2009-2012) y Asesor del Ministro de Hacienda (2003-2005). Trabajó como experto de la División de Comercio Internacional de la CEPAL. Ha trabajado en el Banco Mundial y en las Naciones Unidas. Tiene 57 trabajos publicados sobre economía paraguaya, competitividad, integración y relaciones internacionales en diversos libros, capítulos de libros y revistas especializadas.

El gobierno de Rodríguez firmaba el Pacto de San José de Derechos Humanos de la OEA, aceptaba formar parte del Grupo de Rio y del Mercosur y lograba la visita del Vicepresidente de los Estados Unidos a Paraguay (Masi, 1991).

Desde el inicio de la transición democrática, en 1989, la integración regional aparecía como uno de los factores más relevantes para el apoyo y consolidación de este proceso. La dictadura de Stroessner había quedado aislada con la vuelta a los ciclos democráticos de sus principales vecinos, quienes, por primera vez ensayaban acuerdos bilaterales de integración con un sentido muy diferente a las experiencias de décadas anteriores.

No hay duda que la decisión del primer gobierno de la transición democrática (Rodríguez 1989-1993), de aceptar formar parte del Mercosur, ha sido fundamentalmente política antes que comercial o económica. La ausencia en este nuevo emprendimiento regional podría haber dejado que el Paraguay continuara aislado en sus esfuerzos por caminar hacia la democracia. El primer gobierno de la transición hizo del ámbito internacional y regional una de sus principales armas para conseguir su legitimidad interna, poniendo en práctica un activismo diplomático desconocido en los tiempos del régimen autoritario[1]. Para este gobierno la legitimidad internacional era clave para sostener la democracia.

De hecho, la pertenencia al Mercosur, resultó fundamental cuando el país atravesó una de sus peores crisis políticas entre 1996 y 1999 y se pronunció, en forma acertada para algunos pero desafortunada para otros, al sancionar políticamente al Paraguay en el 2012 ante el juicio político que depuso al Presidente Lugo. El Protocolo de Ushuaia, de garantías democráticas en el Mercosur, sancionado en 1998, ha sido, principalmente el resultado de las vicisitudes políticas del Paraguay en los noventa.

Democracia y modelo económico

Las bondades o ventajas de la integración económica para el Paraguay no se agotaban en las garantías políticas para la democracia. Esta última también necesitaba de una legitimación orientada al crecimiento económico y del bienestar de la población; y la integración regional debía contribuir a este propósito.

1 El gobierno de Rodríguez firmaba el Pacto de San José de Derechos Humanos de la OEA, aceptaba formar parte del Grupo de Rio y del Mercosur y lograba la visita del Vicepresidente de los Estados Unidos a Paraguay (Masi, 1991).

Desde la firma del Tratado de Asunción (1991), el proceso de integración regional no significó un acontecimiento cuya relevancia haya sido considerado como tal por los principales agentes económicos del país, por los actores políticos y sociales, los medios de comunicación y la opinión pública en general. De ahí que ante la suspensión política del Paraguay en el Mercosur a mediados de 2012, se alzaran fuertes voces que solicitaban el retiro del Paraguay del bloque regional y otras que expresaban que el “Mercosur no sirve” para el Paraguay.

La razón de ello estriba en una economía tradicionalmente abierta, especializada en la exportación de una o dos materias primas agrícolas y con una fuerte dinámica importadora que en un 60% consistía en adquirir productos de consumo suntuario del sudeste asiático para su reventa o reexportación al Brasil.

Así, antes de 1991 y principalmente por efectos del contrabando, el Paraguay ya se encontraba “integrado” a los demás países del Mercosur, pero “fronteras adentro”. Es decir abierto a la introducción de todo tipo de productos de sus vecinos y de diversas partes del mundo. Con la creación del Mercosur se presentaba la oportunidad de aumentar la colocación de productos paraguayos en los mercados vecinos. Por lo tanto el Paraguay también quedaría integrado “fronteras afuera” como expresaron los industriales al Canciller en 1990 cuando el Gobierno Nacional consultaba con los empresarios sobre la conveniencia económica y comercial de integrar el bloque regional en ciernes[2]. Es decir caerían las tradicionales barreras proteccionistas de Brasil y Argentina, principalmente para bienes industriales. Para los empresarios industriales, entonces, más que pérdidas, el Mercosur significaría ganancias.

Sin embargo, las exportaciones paraguayas se mantuvieron deprimidas durante toda la década del noventa. La apertura de los mercados vecinos significaba que las ventas externas del Paraguay se dirigían ahora en su mayor parte al Mercosur, pero sin que el total de exportaciones aumente y sin diversificación alguna de estas exportaciones. A su vez,

2 Reunión realizada en Septiembre de 1990 en la Cancillería Nacional con empresarios nacionales, en la cual el autor participó.

el modelo importador-re exportador se movía con mucha dinámica y conseguía que los gobiernos de la transición los protejan de los efectos nocivos que significaba profundizar la integración regional[3].

De esta forma el modelo económico del Paraguay caminaba de contramano a la integración regional y, por lo tanto, los beneficios de esta última no se hacían sentir. De hecho, este modelo expulsaba poblaciones del área rural, creaba un sector informal urbano importante ante la falta de un proceso fuerte de industrialización y generaba pocas oportunidades para el aumento de la oferta exportable y de los ingresos.

El propio modelo económico, con el correr de los años, se convertiría en uno de los principales causantes del desencanto con la democracia en el Paraguay. Una democracia que permitía una amplia libertad pero que no generaba suficientes oportunidades para el progreso económico de la población[4].

El propio modelo económico, con el correr de los años, se convertiría en uno de los principales causantes del desencanto con la democracia en el Paraguay.

Crecimiento económico e integración

Luego de dos décadas de estancamiento, se inicia una nueva etapa de crecimiento económico en el Paraguay a partir del 2003. Este crecimiento económico ha estado sustentado en un incremento significativo de la producción de commodities (soja y carne y otros granos) basada en la dinámica de la agricultura empresarial, y acompañada en los últimos años por un proceso de agro-industrialización.

El incremento geométrico de las exportaciones, fue acompañado de un aumento importante de las exportaciones al Mercosur. Pero a diferencia de la mayor parte de las ventas externas, el Paraguay comenzaba a vender al Mercosur productos manufacturados bastante diversificados, teniendo últimamente al Brasil como el principal mercado para rubros industriales. También desde el Brasil empezaban crecientemente a llegar inversiones que se destinaban al sector industrial, en algunos casos para exportación al mercado internacional (frigoríficos) y en otros casos para el propio mercado brasileño (maquilas).La apertura del mercado brasileño para productos manufacturados lograba incluso atraer a firmas extranjeras de la extra zona para aprovechar el mercado ampliado[5].

Dejando de lado la actitud pasiva y defensiva de Paraguay en las mesas de negociaciones del Mercosur durante los noventa, los gobiernos de Nicanor Duarte y Fernando Lugo adoptaron una posición proactiva que redundó en beneficios para el país. En primer lugar, el Paraguay lograba introducir el concepto de asimetrías en el Mercosur y obtener medidas diferenciales y favorables a las dos economías pequeñas de la región (2003). En segundo lugar, la propuesta paraguaya de creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) era aprobada (2005) con beneficios mayores para el país. En tercer lugar y ante la decisión de caminar más rápidamente hacia la unión aduanera, se lograba que la propuesta de la eliminación del doble cobro arancelario contemple compensaciones

3 Ello significaba que al decidirse el arancel externo común (AEC) del Mercosur o el nivel de protección comercial de la región, el mismo resultara alto para el Paraguay, es decir para los productos importados de fuera del Mercosur. El Paraguay consiguió mantener hasta hoy una lista de excepciones al AEC para los productos del denominado "régimen de turismo", blindando así al comercio de reexportación.

4 Las últimas encuestas de Latino barómetro señalan este fenómeno y colocan al Paraguay como uno de los países con menores niveles de apoyo a la democracia en la región.

5 Un ejemplo claro de esto ha sido la instalación de firmas japonesas y coreanas para la fabricación y venta de autopartes a la industria automovilística brasileña. Otro ejemplo, aunque no concretado, ha sido la intención de inversión de una industria de aluminio canadiense en el país, para la venta de insumos al mercado brasileño

para el Paraguay como país de menor desarrollo relativo (2010)[6].

Esta dinámica también fue aplicada con el Brasil como principal socio del Paraguay en el Mercosur. El Memorándum de entendimiento del 2009 resultaba en el aumento del precio pagado por Brasil para adquirir el remanente de energía eléctrica que le corresponde a Paraguay en Itaipu, y el uso de Brasil del FOCEM para la construcción de la línea 500 kV dentro del país[7]. Este acuerdo también ha incluido otros beneficios al Paraguay que han sido negociados desde entonces.

En tercer lugar, los acuerdos de libre comercio y de preferencia comercial entre el Mercosur y el resto de los países de Sudamérica así como con India, Sudáfrica, Israel y Egipto, brindó la oportunidad al Paraguay de diversificar sus mercados de destino. Actualmente el 17% de las exportaciones paraguayas se dirigen a los países asociados del Mercosur, regionales y extra regionales.

En definitiva, el Mercosur comenzaba a convertirse en un factor positivo y favorable para el desarrollo económico del país, por dos razones. La primera, porque el crecimiento económico de la última década no solo colocaba al Paraguay como cuarto exportador mundial de soja, sino que permitía el desarrollo exportador industrial del Paraguay y de otros bienes diversificados con destino al Mercosur. La segunda, porque las administraciones gubernamentales del último decenio entendieron que para que el Mercosur tenga sentido para el Paraguay había que tener propuestas y pelear las mismas en las mesas de negociaciones.

El futuro de la integración regional

La sanción política impuesta al Paraguay (2012) por causa de lo que se consideraba como una ruptura democrática, y la entrada forzada al Mercosur de una Venezuela con baja calidad democrática, son acontecimientos que están marcando un antes y un después en el proceso de integración regional.

Al mismo tiempo, el estancamiento de la profundización del proceso de integración regional por la pausa impuesta por Argentina ante sus crecientes problemas económicos internos y un retorno al proteccionismo, complica la capacidad del bloque tanto en sus relacionamientos internos como interlocutor ante potencias económicas desarrolladas o emergentes.

El Paraguay retorna al bloque en este contexto de debilidades institucionales del Mercosur y ante el desafío de incrementar su presencia en la región y el mundo. La tesis de salida del Mercosur argumentada por agentes económicos y sectores políticos nunca resistió ninguna lectura correcta de la situación del Paraguay en la región. Sin embargo su vuelta y permanencia en el bloque presenta nuevos desafíos a los cuales enfrentar y que exigirán una participación activa del país.

El principal desafío es delinear el Mercosur Posible a través del Mercosur Real. Es lo que realmente interesa a las economías pequeñas como Paraguay y Uruguay, Repensar el Tratado de Asunción, de manera a profundizar las relaciones económicas y comerciales de los socios, pero fijándose metas realistas con ganancias igualmente distribuidas para grandes y pequeños.

El Paraguay deberá hacer su aporte sustancial a la construcción de este Mercosur Real, de manera a preservar su status de país de menor desarrollo relativo y al mismo tiempo conservar y ampliar los beneficios actuales de la integración regional.

Bibliografía

(Masi, F. (1991). ¿Hasta cuándo la diplomacia presidencialista?". En: J. Heine (compilador). Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

6 La decisión aprobada fue realizada en un 90% sobre la base de la propuesta paraguaya. Con la misma se dejaba de afectar la recaudación aduanera y se evitaba impactos negativos sobre el desarrollo productivo del país.

7 Existe una cláusula del FOCEM que permite a cualquier país unilateralmente realizar una donación a otro país-socio del Mercosur por un monto incluso superior al anualmente recibido por cada país-socio a través de este fondo. La donación fue de US$ 300 millones

Democracia y Ciudadanía

Agustín Carrizosa*

Partiendo de un análisis de la situación política en el país desde la transición a la democracia (febrero de 1989) y su efecto sobre la gobernabilidad y representatividad política, el autor señala cómo la incapacidad del Estado para dar respuestas adecuadas a los problemas sociales ha generado una "desafección ciudadana" hacia la democracia y un deterioro de credibilidad en la representatividad política y en la política misma. Se hace referencia, a la manera en la que esta situación pone en riesgo la continuidad de la democracia como sistema político valedero. Como consecuencia de esta crisis de credibilidad institucional, surgen propuestas que proponen una mayor participación de la sociedad civil en la vida pública para contribuir a modelar e incrementar la calidad de las políticas públicas y la legitimidad de los regímenes representativos.

¿La democracia en crisis?

La transición a la democracia en el Paraguay (1989 a hoy) ha coincidido con una creciente situación de desigualdad social, consecuencia de políticas desacertadas que se han traducido en la exclusión de grandes sectores de la población del acceso a servicios básicos como la salud, el empleo, o la seguridad, generando malestar sociales y dudas en la efectividad de nuestra democracia.

A consecuencia de esta situación de disconformidad se ha generado una profunda crisis de credibilidad en instituciones claves de nuestra democracia representativa. El ciudadano, ya no se siente representado por estos estamentos políticos, y bus-

* Presidente Ejecutivo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Doctor en Medicina y Máster en Administración de Empresas.

Esta apatía ciudadana esta poniendo en riesgo la continuidad de la democracia como sistema político plausible, en la medida en que es percibida como limitada a lo estrictamente "electoral", sin posibilidad de incidir realmente en la calidad de vida de las mayorías.

ca formas de participación cada vez más directas. Una ciudadanía en expansión y diversificación por la aparición de nuevos sectores sociales con carta de ciudadanía (mujeres, indígenas, tercera edad, etc.), que tienen necesidades e intereses distintos, y que como consecuencia de esta crisis de la calidad de la política en general, y de los partidos políticos en particular, no logran respuestas a sus demandas básicas. Una ciudadanía que no sólo pretenden expresar intereses particulares, sino su propia concepción del interés público, interpelando las reglas de juego sobre las que se basan las relaciones sociales, y en especial las relaciones de dominación.

Hoy la apelación a valores universales ya no parece dar suficiente piso o fundamento a la representación política, y se ha vuelto indispensable desarrollar espacios y medios de representación social que posibiliten la mayor expresión y defensa de intereses colectivos y diversos. Esta incompetencia del modelo político actual para dar respuesta a los problemas públicos, son consecuencia de una institucionalidad pública débil, sustentada en un clientelismo político, que actúa con efecto multiplicador, generando un deterioro cada vez mayor de la credibilidad en las instituciones, que no son capaces de dar respuesta a los desafíos de un país cada vez más complejo y desigual.

La falta de respuesta de las instituciones políticas genera síntomas crecientes de "desafección ciudadana[1]"- producto del desencanto con el modelo político imperante- que eventualmente podría convertirse en falta de apoyo político al modelo democrático. Algunos de estos síntomas son: (a) apatía ciudadana para inscribirse en los registros electorales, especialmente entre los jóvenes; (b) aumento del abstencionismo electoral; y, (c) alta proporción de opiniones negativas acerca de la política y de los políticos.

Esta apatía ciudadana esta poniendo en riesgo la continuidad de la democracia como sistema político plausible, en la medida en que es percibida como limitada a lo estrictamente "electoral", sin posibilidad de incidir realmente en la calidad de vida de las mayorías. En la actualidad, muchos gobiernos democráticos se apoyan más en el consenso tácito de una mayoría que -a pesar de sus dificultades y limitaciones- considera que la democracia, es la menos mala de las formas de gobierno, y no por sus beneficios o resultados. La falta de credibilidad hacia la representación política responde a una larga historia plagada de manipulaciones, promesas incumplidas, políticas equivocadas –caracterizadas por la corrupción y la sistemática transmisión de anti-valores políticos- consecuencia de una clase política incapaz de adaptarse al nuevo contexto político y cada vez más alejada de la ciudadanía y sus reclamos. Esta crisis de representación política está poniendo en riesgo la institucionalidad democrática, que consecuentemente deja de jugar un papel político central, con lo cual se posterga la consolidación de la democracia y la extensión de los derechos ciudadanos.

Para recuperar la confianza en el modelo democrático, es necesario que los actores políticos y su forma de hacer política, sean aprobados por la ciudadanía y que ésta los reconozca como sus legítimos representantes. Sin embargo, esta legitimidad de los órganos de representación ya no depende solamente de su "legitimidad de origen" (el voto), sino que además resulta necesario que el actor po-

1 Falta de interés, desidia, abandono.

lítico construya, paralelamente, una "legitimidad de ejercicio", consecuencia de la efectividad de su gestión para dar respuesta a las inquietudes y necesidades ciudadanas.

De la democracia representativa a la participación ciudadana

Para que un sistema democrático sea sustentable, debe tener la capacidad de organizar las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado, de manera a ser visto por el ciudadano como apropiado para asegurar sus derechos. Por el contrario, cuando el ciudadano percibe que ni sus intereses, ni aquellos de interés general, están siendo privilegiados por el Estado, éste se debilita.

El fortalecimiento de la democracia requiere de nuevas formas de relacionamiento entre sociedad civil y Estado, que van más allá de la representación política[2], y se constituyen en formas de influencia directa sobre los procesos de toma de decisión pública. De esta forma, la participación ciudadana representa un nuevo eje del sistema de representación política que da cuenta de espacios públicos no estatales, buscando enriquecer la calidad de las decisiones políticas e inserta en la agenda pública alternativas que responden mejor a las preferencias ciudadanas y permiten un mayor control del ciudadano sobre el ejercicio del poder.

Este cambio de perspectiva en el relacionamiento entre Estado y sociedad civil es un cambio paradigmático en el cual el Estado deja de ser el referente central único, en el proceso de construcción de lo público, y el ciudadano es "corresponsable complementaria."[3] Esto se requiere necesariamente de un ciudadano fortalecido, autónoma y con capacidad para negociar libremente sus mejores opciones, de manera a que se asegure, en la agenda pública, la defensa de los intereses colectivos en los asuntos de interés político y en la defensa de concepciones alternativas sobre este interés.

2 El Estado debe crear nuevos espacios de consulta y rendición de cuantas a la ciudadanía buscando incorporar mejor sus necesidades y propuestas de solución para incrementar la eficacia y legitimidad de acción, por ejemplo los plebiscitos, Consejos Comunitarios del Brasil, Consultas Populares etc.

3 Esta corresponsabilidad se refiere a que es subsidiaridad, Suplementaria, que lo complementa que es co responsable.

Pero la mayor participación ciudadana no debe ser entendida como opuesta a la representación política, sino por el contrario, complementaria a ésta[4]. El Estado y las instituciones de representación democrática, siguen siendo instrumentos insustituibles para la universalización del ejercicio de la ciudadanía. No puede haber un proyecto democrático participativo, sin un Estado que asegure condiciones mínimas de ciudadanía, como por ejemplo, educación, salud y seguridad, especialmente para los sectores más carenciados. Es fundamental un Estado[5] que asegure que el ciudadano puede ejercer sus derechos, cuyo cumplimiento no resulta garantizado por la sola existencia de las instituciones democráticas.

Para alcanzar una democracia sustentable, no basta contar con un sector público efectivo, un Estado democrático moderno debe asegurar la existencia de canales institucionales de participación que permitan expresar al ciudadano sus demandas reales y no sólo promover una participación instrumental en función a los objetivos[6]propias del Estado.

En una democracia, la participación puede variar en su contenido o intensidad de acuerdo al contexto en el que se da, pero nunca puede estar ausente. Es preciso construir y desarrollar un nuevo ámbito de lo público, en el cual, ni el Estado tenga un protagonismo excluyente, ni el ciudadano se limite a un papel pasivo de contribuyente y usuario de los servicios públicos.

Hoy necesitamos un más involucramiento de los ciudadanos, con una diversidad mayor de actores, que de forma dinámica y organizada puedan orientar la toma de decisión política y establecer los límites y controles necesarios sobre el Estado para lograr la legitimidad necesaria y asegurar la gobernabilidad.

4 Cada vez más debemos entender a la "representación política" como una relación de "reciprocidad" entre el mandante y el mandatario.

5 Estado, entendido como el lugar en el que existe capacidades y competencias necesarias para un gobierno efectivo.

6 Existen dos tipos principales de participación de la sociedad civil en lo público, una que es "política", y que tiene que ver con la capacidad de incidir y controlar la gestión pública, y otra no política, que se refiere a la asistencia de la sociedad civil a la convocatoria de las autoridades para apoyar o facilitar el desarrollo de proyectos definido por estas.

La participación ciudadana se da en tres momentos o dimensiones de la construcción de lo público.

1. Cuando el ciudadano "vota" para elegir autoridades: condición esencial del "ser ciudadano"; constituye la base de la democracia representativa. Hace referencia al momento en el que el ciudadano usa su poder de mandante para nombrar a un mandatario en el que delega su autoridad para un fin político, por ejemplo: gobernar, legislar, administrar lo público, etc. Sin embargo, actualmente este derecho no resulta suficiente para legitimar la representatividad de los políticos electos (crisis de representatividad), o sus acciones públicas.

***2. Cuando incide[7] en las políticas públicas*:** la "incidencia" hace referencia a las acciones con las que el ciudadano individual o colectivamente pretende influenciar a personas o grupos con poder de decisión, con el objetivo de afectar los resultados de un proceso político[8]. La sociedad civil participa, incidiendo en una o en varias partes del fenómeno de toma de decisiones del proceso político.

3. Cuando controla la gestión pública: la más reciente incursión de la sociedad civil en la construcción de lo público se refiere a su función como agente informal de rendición de cuentas[9]. Esta nueva forma de participación tiene como objetivo fortalecer el funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión de las organizaciones de la sociedad civil sobre las instituciones representativas, de manera a mejorar la transparencia y/o "accountability" de la gestión gubernamental.

Esta transformación de la cultura política y del rol del ciudadano en democracia, se traduce en una relación más compleja y tensa entre los ciudadanos y sus representantes. La sociedad civil abandona su papel puramente pasivo de limitarse a votar periódicamente, para asumir una forma activa que supervisa a sus representantes, asegurando que su comportamiento se encuadre dentro de las normas de responsabilidad y legalidad que requiere una democracia real.

Para Guillermo O' Donnell (1994) , la función contralora sobre la función pública se da en dos niveles diferentes: uno que denomina *horizontal,* que hace referencia al control mutuo entre poderes de Estado; y otro *vertical,* donde la sociedad civil cumple una función contralora entre los periodos eleccionarios. Ernesto Isunza Vera (2002) agrega a estas modalidades una denominada *transversa*l, representada por mecanismos que, partiendo de estructuras estatales, penetran e incluyen de forma explícita a la sociedad civil. Esta última modalidad, por su cercanía al Estado, normalmente no se limita a la función contralora sino que además puede poner en marcha mecanismos públicos de control (horizontales).

Esta nueva modalidad de vinculación pone mayor énfasis en los mecanismos de control ciudadano para disciplinar el comportamiento de los representantes políticos: ya que no basta delegar la confianza en un representante, sino que resulta fundamental además complementar la autorización política con el fortalecimiento de control y supervisión del manejo del poder. El mandato representativo contaría ahora con una serie de mecanismos de control, formales e informales, en busca de que los representantes actúen de manera transparente, en consideración de los intereses de sus representados y donde la propia revocación del mandato debiera contemplarse en los casos pertinentes.

En conclusión, en estos 25 años de transición inconclusa, hemos podido reconocer tanto la incidencia del ciudadano en la construcción de lo público como su control sobre la gestión del Estado deberían ser mecanismos complementarios a la representatividad política que permiten su legitimación como mecanismo democrático. La democracia necesita de una sociedad civil fuerte y activa, con canales para participar efectivamente en el gobierno, ampliando los espacios públicos, extendiendo la democracia a nuevos ámbitos y consolidando el estatuto de ciudadanía a un mayor número de personas.

---

7 Incidencia política se refiere a influenciar los procesos de toma de decisión política: Lobby, cabildeo.

8 El proceso político, son las etapas sucesivas de definiciones y decisiones políticas, para la construcción de las "políticas públicas".

9 Denominada también "Política de Accountability Social" ya que accountability, se refiere tanto a credibilidad como a la capacidad de respuesta: "respondabilidad".

Bibliografía

CUNILL, N. (1997) *Repensando la* público a través de la sociedad. Caracas: CLAD.

FOX, J. (2000). *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion.* Ponencia para la Conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, Note Dame, 8-9 de mayo.

GUTIERREZ SAXE, M. (2000). *Rendición de cuentas.* Conferencia dictada en el II Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José de Costa Rica.

ISUNZA VERA, E. (2002). *Rendición de cuentas, sociedad Civil y derechos humanos.* Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca.

MUÑOZ, H. (2000). *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe final de consultoría.* Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/PNUD, San José de Costa Rica.

O'DONNELL, G. (1994) *Delegative Democracy.* En: Journal of Democracy.

PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (Eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires: Temas.

WEBER, M. (1964). *Economía y Sociedad (Esbozo de sociología comprensiva).* México: Fondo de Cultura Económica.



A 25 años de la dictadura stronista: Avances importantes, pero lentos y dolorosos en la inclusión social

Verónica Serafini Geoghegan

Tras 25 años del inicio de la democracia, una mirada crítica en retrospectiva no sumerge en el recorrido de un tortuoso y penoso camino. Durante el mismo, pueden evidenciarse desde la incapacidad del desgastado régimen autoritario para lograr crecimiento económico y generar empleos, hasta las insuficientes políticas públicas tendientes a mejorar el bienestar de la población. Una vez caído el régimen dictatorial e iniciada la transición democrática, los avances en la inclusión de esa población mayoritariamente excluida fueron lentos y espasmódicos, quedando todavía mucho por hacer en el futuro.

Verónica Serafini Geoghegan
Economista, Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de México (UNAM). Especialista en políticas de desarrollo y género, fue consultora para el Sistema de Naciones Unidas (ONU), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), además de desempeñarse como coordinadora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda.

Breves antecedentes económicos

La caída de Stroessner permitió transparentar las condiciones de vida de la población paraguaya, frente al oscurantismo que la dictadura había impuesto, escondiendo la situación por la que pasaba la mayoría de la población, mientras que una minoría era beneficiada prebendariamente de los recursos públicos.

En el plano económico, el gobierno del Gral. Rodríguez recibió una economía inestable, caracterizada por un crecimiento del PIB fluctuante que iba desde tasas negativas (-3,0%) en 1983 al 6,4% en 1988[1]. En el último quinquenio, el crecimiento promedio anual fue de 3,5%, apenas superior a la tasa de crecimiento población de 3,2% (DGEEC, 1999). A la inestabilidad económica se sumó la presión inflacionaria y una importante deuda externa que obligó a varios gobiernos de la transición democrática a implementar restricciones fiscales para cumplir con los acreedores.

Crecimiento del PIB (%)[2]

Años	Tasa de crecimiento del PIB
1984	3,1
1985	4,0
1986	0,0
1987	4,3
1988	6,4

La economía, sustentada en la exportación de unos pocos rubros exportables y marcada por una fuerte informalidad laboral y el contrabando, vio venir su agotamiento en los últimos años de Stroessner. La expansión de la frontera agrícola de fines de los 70s y parte de los 80s entró a su fin, así como los efectos expansivos de la construcción de la represa de Itaipú.

Una de las consecuencias más importantes de éste proceso fue un agravamiento de las condiciones de vida en el campo, lo que impulso migratorios internos y hacia el exterior, así como crecientes demandas sociales.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso fue un agravamiento de las condiciones de vida en el campo, lo que impulso procesos migratorios internos y hacia el exterior, así como crecientes demandas sociales.

Con una población mayoritariamente rural[3], olvidada en algunos casos y reprimida en otros, las oportunidades económicas estaban restringidas. Sin industrias ni gran actividad comercial, el sector urbano tampoco ofrecía mayores oportunidades para la población en edad de trabajar. El acceso al empleo público era parte de la estrecha relación gobierno-Partido Colorado, con lo cual incorporarse a las filas del servicio civil requería contactos personales e incluso afiliación al Partido señalado.

A la incapacidad del crecimiento económico para generar los empleos e ingresos necesarios a la población trabajadora, se agregan las pocas políticas públicas tendientes a mejorar el bienestar. En este contexto se produce un golpe de Estado en el que es derrocado el dictador, evidenciando una sociedad devastada socialmente.

El siguiente cuadro muestra la escasa prioridad fiscal otorgada a la política social a lo que se suma la inequidad tributaria ya señalada por Carlos Fletschner en 1983 al estudiar la estructura tributaria de la época "el impacto social de estos impuestos indirectos es considerablemente negativo, ya que por lo regular gravan artículos de consumo y a menudo los de consumo popular, siendo los estratos de me-

1 Datos del Banco Central del Paraguay.

2 Ibídem.

3 El Censo 2002 reporta por primera vez una población urbana mayor que la rural con el 50,3% viviendo en las ciudades.

nores ingresos los que cargan con una proporción desmesuradamente grande de los tributos" (Fletschner, 1983, p. 47).

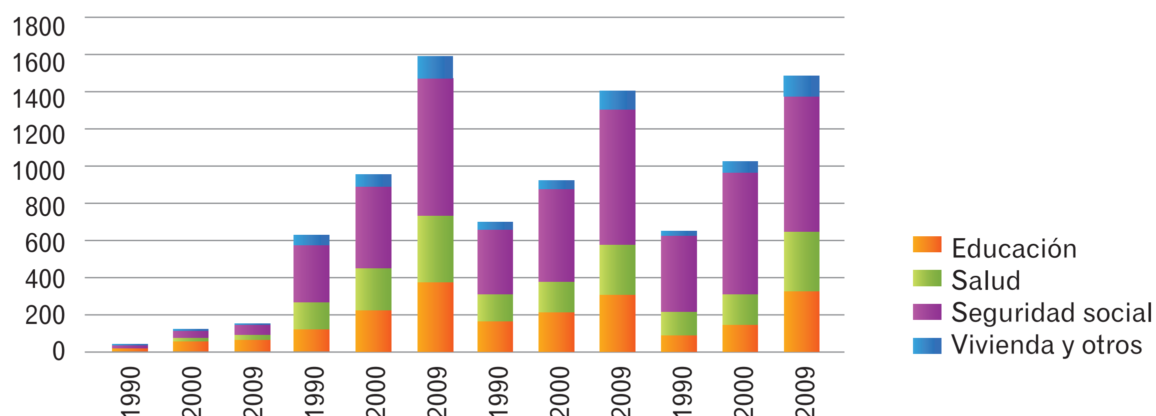
La mayoría de los países latinoamericanos ha habían avanzado desde varias décadas atrás en la construcción de sus políticas sociales, lo que se refleja en los montos de gasto ejecutados por persona al iniciarse la década del 90. Esta situación le puso al país en los últimos lugares de América Latina.

Gasto social anual de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay por habitante
En dólares a precios contantes de 2005

Gasto social	Paraguay			Argentina			Brasil			Uruguay		
	1990	2000	2009	1990	2000	2009	1990	2000	2009	1990	2000	2009
Total	38	121	147	632	964	1.601	706	934	1.419	648	1.034	1.503
Educación	17	59	62	120	224	385	159	216	308	100	145	332
Salud	3	15	30	143	223	358	144	172	273	112	168	317
Seguridad social	14	39	51	313	456	741	360	496	738	424	662	745
Vivienda y otros	4	8	3	56	60	117	42	49	100	13	60	109

Fuente: http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=6&idIndicador=133&idioma=e

Gasto social anual de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay por habitante
En dólares a precios contantes de 2005



Fuente: http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=6&idIndicador=133&idioma=e

La inexistencia de estadísticas y la baja calidad de las pocas disponibles durante la dictadura obligan a utilizar estadísticas y construir las series de tiempo desde 1990, por lo que en este documento se presentan datos comparables desde el citado año, asumiendo que entre 1988, último año de gobierno de Stroessner y 1990, la situación social no pudo haber cambiado sustancialmente.

La evolución de las condiciones de vida

Dadas las condiciones iniciales en materia social y económica dejadas por el gobierno stronista, a lo que se agrega una institucionalidad pública caracterizada por una estructura que favorece a los sectores económicos más cercanos al poder y al Partido Colorado, los avances han sido lentos y espasmódicos.

En algunos casos, existe evidencia de un empeoramiento, por ejemplo en la concentración de la tierra. El Censo Agropecuario Nacional de 1991 dio cuenta de la fuerte desigualdad de la tierra dejada por el gobierno derrocado. El 90,2% de la tierra eran medianas y grandes propiedades; es decir, más de 21 millones de hectáreas eran ocupadas por apenas 20.124 fincas. En el otro extremo, 9,8% restante de las tierras estaba distribuido en más de 287 mil fincas. El último censo agropecuario realizado en 2008 muestra que esta situación se ha polarizado aún más.

No obstante, no hay dudas de que la democracia ha mejorado las condiciones de vida en Paraguay. Un indicador importante de pobreza estructural, que además incorpora la multidimensionalidad de este problema son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El siguiente cuadro muestra que al inicio de la transición democrática, casi dos tercios de los hogares tenía al menos una NBI, porcentaje que disminuye a poco más de la mitad en una década. La NBI que más afecta a los hogares paraguayos son las relativas a la calidad de la vivienda y la infraestructura sanitaria. En ambos casos se observa una reversión entre 1992 y 2002.

Necesidades Básicas Insatisfechas

Tipo de indicador	1992	2002
Calidad de la vivienda	35,4	22,6
Infraestructura sanitaria	34,8	22,7
Acceso a educación	22,9	20,3
Capacidad de subsistencia	15,0	14,2
Al menos 1 NBI	64,2	51,9

Fuente: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PoblacionenelParaguay/PP002.htm y el Atlas de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Censo 2002.

En el ámbito de la educación es donde se observan mayores avances, sobre todo en la matrícula del Preescolar, del Tercer Ciclo de la EEB y de la EM. No obstante hay desafíos pendientes en la universalización de la matrícula en todos estos niveles, así como en la permanencia en el sistema educativo y en la calidad de la educación (Elías, R., Molinas, M. y Misiego P. (2013).

No obstante, no hay dudas de que la democracia ha mejorado las condiciones de vida en Paraguay.”….” En el ámbito de la educación es donde se observan mayores avances, sobre todo en la matrícula del Preescolar, del Tercer Ciclo de la EEB y de la EM

Indicadores seleccionados de educación

	1990	2000	2009
Tasa de analfabetismo	9,7*	8,4	5,2
Matrícula bruta del Preescolar	27,0	85,2	81,4
Matrícula bruta EEB (1er. y 2do. ciclo)	105,0	116,5	99,1
Matrícula bruta EEB (3er. ciclo)	39,0	70,0	77,1
Matrícula bruta EM	22,0	41,9	55,6
Tasa de supervivencia hasta el 5to. grado	70,0	78,3	82,2



* Censo Nacional de Población 1992.
Fuente: http://www.dgeec.gov.py/parinfo/

La vigencia plena del derecho a la salud constituye la gran deuda pendiente de la democracia. La transición se inició con casi un nulo esfuerzo público en esta materia considerando que en 1990 el gasto en salud era de US$ 3 por persona. Persisten altas tasas de mortalidad, cuyas causas son prevenibles y a un costo relativamente bajo.

La exclusión del sistema de salud sigue siendo elevado, derivado en parte de los costos que deben enfrentar las familias cuando alguno de los miembros padece un problema de salud. Esto se traduce en altos gastos de bolsillo cuando las condiciones económicas familiares así lo permiten. Un ejemplo de ello se encuentra en el todavía bajo nivel de parto institucional.

Uno de los cambios más importantes que se observa en la sociedad paraguaya es la rápida reducción de la fecundidad. Este fenómeno se relaciona con el mayor acceso a métodos anticonceptivos, las mayores credenciales educativas de las mujeres y su paulatina entrada al mercado laboral. Esto podría estar indicando avances en la autonomía económica y física de las mujeres. No obstante, la fecundidad adolescente permanece alta, considerando las consecuencias negativas de la misma (CPEP, 2009).

Indicadores seleccionados de salud

	1990	2000*	2009
Tasa registrada de mortalidad de la niñez menor de 5 años	40,0	25,6	18,4
Tasa registrada de mortalidad infantil	30,4	20,2	15,2
Tasa registrada de mortalidad materna	150,1	164,0	127,3
Porcentaje estimado de parto institucional*	53,0	56,3	84,6
Uso de métodos anticonceptivos en mujeres*	32,7	41,1	59,0
Tasa global de fecundidad*	4,6	4,3	2,5
Tasa de fecundidad adolescente*	97,0	87,0	63,0

* Los datos de estos indicadores son del año 1998, no del año 2000
Fuente: http://www.dgeec.gov.py/parinfo/

Algunas conclusiones

Las condiciones dejadas por el gobierno de Stroessner, los resultados logrados en algunas de las variables analizadas desde 1989 y los desafíos pendientes se relacionan de manera directa con el esfuerzo realizado desde el Estado. Durante la dictadura pocas iniciativas fueron implementadas para enfrentar los graves problemas que afectaban a la mayoría de la población paraguaya y que ubicaba al país entre los de peor situación social y económica de la región, situación evidenciada en la escasa inversión social heredada.

Más allá de una débil e ineficaz política educativa y la creación de algunos ministerios e instituciones especializadas en ciertos temas (MSPBS, MAG, IPS, SNPP), las políticas sociales y económicas dirigidas lograr el bienestar de la población fueron escasas.

Una década después, para el año 2000, el gasto había aumentado considerablemente, hasta llegar a 2009 en que siguió aumentando pero a menor ritmo. A pesar del incremento señalado, el gasto social por persona se mantiene bajo con respecto a los países vecinos. Esto ha implicado que nuestro país tenga una brecha importante en sus indicadores con respecto a los países de la región, e inclusive con sus propias metas si tenemos en cuenta que no podrá cumplir con la mayoría de los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Además del aumento del gasto social, desde el inicio de la transición Paraguay inició la ratificación de las normativas internacionales vinculadas a los Derechos Humanos, aprobó una nueva Constitución (1992) y promulgó numerosas leyes que buscan garantizar la efectiva vigencia de los derechos consagrados internacional y constitucionalmente.

Paralelamente a los esfuerzos normativos, a partir de 1989 se fueron creando instituciones y políticas públicas; que si bien actualmente son débiles en su implementación, constituyen las bases de un contrato social en el que imperen la justicia y la búsqueda permanente de igualdad.

El camino ha sido largo, tortuoso y lento, por lo que es necesario que el Estado realice un mayor esfuerzo en el compromiso por lograr el bienestar. Solo así, la democracia tendrá sentido y contenido para la ciudadanía que reclama con cada vez mayor fuerza políticas públicas eficaces y equitativas.

Los resultados logrados en algunas de las variables analizadas desde 1989 y los desafíos pendientes se relacionan de manera directa con el esfuerzo realizado desde el Estado.

Bibliografía

Elías, R., Molinas, M. y Misiego P. (2013). *Informe de Progreso Educativo Paraguay 2013 El desafío es la equidad*. Asunción: PREAL/Instituto Desarrollo.

Fletschner, C. (1983). *Cien capítulos de economía paraguaya*. Biblioteca de Estudios Paraguayos. Volumen 5. Asunción: Universidad Católica Nuestra Sra. de la Asunción.

CEPEP (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008: Informe final*. Asunción: CEPEP.

DGEEC (1992). *Censo Nacional de Población 1992*. Asunción: DGEEC.

DGEEC (2002). *Censo Nacional de Población 2002*. Asunción: DGEEC.

DGEEC (1999). *Población en el Paraguay.* En : http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PoblacionenelParaguay/PPi.htm

Educación y democracia: ¿Ha cambiado la formación cívica de los jóvenes en más de veinte años de transición democrática y a partir de la reforma educativa?

Rodolfo Elías

Este artículo realiza un análisis de la situación de la educación cívica de jóvenes a partir de los resultados obtenidos en el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS, 2009). Esta investigación revela que los estudiantes tienen una baja comprensión de conceptos y principios democráticos así como actitudes favorables a prácticas autoritarias. En el artículo se plantean algunas interpretaciones a estos resultados considerando los cambios políticos y sociales que ha vivido del Paraguay desde la caída de la dictadura en 1989 y desde el inicio de la Reforma Educativa en los años noventa.

Para analizar la educación paraguaya en general y, en particular, la educación cívica, se debe tener en cuenta su pasado reciente: la larga dictadura militar de Alfredo Stroessner (1954 – 1989), que utilizó el sistema educativo como un medio de legitimación y de control (Elías y Segovia, 2011). En ese periodo las materias curriculares, si bien abordaban temas cívicos, sostenían una concepción autoritaria y promovían un "sano patriotismo". Estos principios se reflejan claramente en el siguiente párrafo

Rodolfo Elías
Coordinador del Área de Educación del Instituto Desarrollo (Asunción). Es Licenciado en psicología (Universidad Católica de Asunción) y Master en Psicología social (Universidad de Guelph, Canadá). Realizó trabajos de investigación como integrante del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), coordinó proyectos sociales para UNICEF – Paraguay, tuvo a su cargo diversas investigaciones y evaluaciones para el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y para otros organismos como especialista asociado a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

de un discurso realizado por Stroessner al Congreso Nacional en el año 1978:

> *"Las Escuelas y Colegios se han convertido así en santuarios donde los jóvenes adquieren los elementos de disciplina, conocimiento y sobre todo de amor a la Patria y a sus héroes con los cuales se ha de estructurar el porvenir venturoso de la Nación. Lejos de las influencias nefastas de doctrinas disociantes, maestros y alumnos se han dedicado eficientemente a la tarea de la formación integral del hombre paraguayo"* (Elías y Segovia, 2011).

En febrero de 1989 se produjo el golpe de estado que puso fin al régimen de Stroessner. En ese momento, el debate educativo estuvo presente ya que no era posible pensar en una sociedad democrática sin transformar un sistema educativo que sirvió de soporte a la dictadura. Por lo tanto, la reforma educativa se instaló desde el inicio en la agenda de la transición. El Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), conformado para delinear los objetivos de la reforma educativa incluyó entre sus líneas de acción la promoción de la educación cívica con el objetivo de preparar a estudiantes "para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre, y solidaria"[1].

El Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana

Paraguay ha integrado el conjunto de 38 países participantes en el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, 2009), investigación conducida por la Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos (IEA), cuyos primeros hallazgos fueron presentados en junio del 2010. En el ICCS (2009) participaron seis países latinoamericanos: Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana. El ICCS estudia la forma en que los países preparan a sus jóvenes para asumir sus roles como ciudadanos. Investiga el conocimiento y comprensión de los estudiantes de cívica y ciudadanía, así como las actitudes, percepciones y actividades que realizan

no era posible pensar en una sociedad democrática sin transformar un sistema educativo que sirvió de soporte a la dictadura

en torno a la formación ciudadana (Schulz, Ainley, Fraillon, y Losito, 2010).

Algunos resultados del ICCS

El resultado promedio de conocimiento cívico de estudiantes paraguayos es bajo. El 38,5% de los estudiantes paraguayos se encuentra por debajo del nivel 1 (que equivale al nivel más bajo de desempeño), el 34,8% se hallan en el nivel 1, el 20,1% en el nivel 2 y sólo el 6,6% en el nivel 3 (equivalente al nivel más alto de logro). Todos los países Latinoamericanos se encuentran por debajo del puntaje promedio internacional en el siguiente orden (de mayor a menor): Chile, Colombia, México, Guatemala, Paraguay y República Dominicana. El país con el mayor puntaje es Finlandia, seguido por Dinamarca, Corea, China, Suiza y Polonia. En Paraguay las niñas obtienen un puntaje promedio superior a los varones. Esta tendencia es similar a la que sucede en el conjunto de países. El puntaje promedio es mayor en estudiantes de instituciones privadas (similar tendencia se observa en el promedio internacional) (SREDECC, 2010).

En lo relacionado a la participación de los estudiantes paraguayos, se observa que la misma es superior al promedio internacional en actividades de la escuela (votación por delegado o representante, en toma de decisiones acerca del funcionamiento de la escuela, en discusiones en una asamblea y en postulación como candidato). Donde los resultados son inferiores al promedio internacional es en la participación activa en un debate. La participación de los estudiantes paraguayos en organizaciones,

1 Artículo 9º de la Ley General de Educación promulgada en el año 1998.

clubes y grupos es muy superior al promedio internacional. Donde más activan los jóvenes es en grupos u organizaciones religiosas (72% contra un 36% internacional) y en segundo lugar en organizaciones o grupos voluntarios para ayudar a la comunidad (69% comparado con un 34% internacional) (SREDECC, 2010).

Sobre el concepto de autoridad, resaltan opiniones favorables hacia modelos autoritarios. La mayoría de los estudiantes está de acuerdo con que la concentración del poder en una sola persona garantiza el orden (58%), que las dictaduras se justifican cuando traen orden y seguridad (70%) y cuando traen beneficios económicos (65%). Se observa, también, poca claridad respecto a la corrupción, la prebenda y el incumplimiento de la ley. Los jóvenes paraguayos consideran que es aceptable que un funcionario público apoye a sus amigos consiguiéndoles empleo en su oficina (51%) y están de acuerdo en desobedecer la ley cuando no se le hace daño a nadie (62%), cuando se hace sin mala intención (63%) y cuando no se conoce la ley (54%) (SREDECC, 2010).

A partir de estos resultados, ¿qué imagen es posible construir de los estudiantes paraguayos? Se puede afirmar que se trata de un "joven dividido": Por un lado, participa en actividades que se realizan en la escuela, forma parte de grupos fuera de la escuela como son las organizaciones juveniles religiosas y los grupos de voluntariado y expresa estar orgulloso de su país y con deseos de vivir en él. Pero, por otra parte, con muy poco conocimiento cívico y con escasa capacidad para realizar razonamientos o deducciones que le permitan llegar a conclusiones adecuadas respecto a su comportamiento como ciudadano. Además, expresa opiniones y actitudes favorables a liderazgos autoritarios y no identifica o codifica el uso de influencias y la prebenda como hechos de corrupción.

"El joven dividido", veinte años después

¿Qué ha cambiado en la formación cívica de los jóvenes luego de más de veinte años de transición democrática? Responder a esta pregunta implica contar con algunas referencias (similares al estudio de ICCS) en el pasado que nos permitan establecer algún tipo de comparación. Sobre esto, ya se señaló que el estudio de ICCS constituye la primera participación paraguaya en este tipo de investigaciones. Sin embargo, hay un estudio al que se puede recurrir para realizar una comparación. En 1987 se publicó una investigación realizada por María Teresa Ayala y Mauricio Schvartzman titulado: *El joven dividido: La educación y los límites de la conciencia cívica*. Todavía durante la dictadura de Stroessner, un total de 1927 jóvenes entre 19 y 24 años, radicados en zonas urbanas, conformaron la muestra de este estudio que buscaba medir los efectos de la educación sobre la conciencia cívica.

Algunas de las conclusiones de la investigación de Ayala de Garay y Schvartzman (1987) indicaban que una proporción importante de los estudiantes encuestados se encuentra frente a posibilidades bastante reducidas de participar activamente en la vida cívica y de aportar creativamente al desarrollo político de la sociedad. Según los autores, la debilidad de la base conceptual no permitía que una parte de los jóvenes pueda realizar inferencias a partir de la percepción de su propia realidad o lo que es lo mismo, categorizar los hechos sociales e interpretarlos.

Mediante la combinación de unos indicadores referidos a los conceptos de ciudadanía, constitución nacional, estado de sitio, sufragio, democracia y desarrollo social, los autores construyeron un índice de conciencia cívica y dividieron los resultados en cuatro categorías o grupos: deficiente, bajo, aceptable y bueno. El análisis de este indicador señala que solo el 33% de los jóvenes tiene un grado aceptable y bueno de conciencia cívica:

Los resultados señalan una característica central del joven dividido: por un lado, expresan valores de compromiso comunitario y convivencia alejados del individualismo, del autoritarismo y del conformismo, y por otro, revelan serias deficiencias en el conocimiento de derechos y obligaciones cívicas, fronterizas a una incapacidad de discriminar valores de la convivencia democrática (Ayala de Garay y Schvartzman, 1987, p. 251). El estudio también reflejó actitudes de intolerancia y de incapacidad de establecer diálogos y disensos: *En otros aspectos de la conducta cívica, el modelado de la opinión del joven puede llegar a hacerle decir, por ejemplo, que el que no opina como la mayoría es mejor que se calle, que la política está llena de fal-*

sedades, o que la crítica es sencillamente subversiva (Garay y Schvartzman, 1987, p. 251).

Es notable como ambas investigaciones, separadas por más de veinte años, arriban a conclusiones parecidas. Por un lado, se tiene una generación de jóvenes que nació y se educó durante la dictadura militar de Stroessner, en un contexto internacional de guerra fría y bajo un sistema educativo que constituía una de las principales herramientas de adoctrinamiento y de control del régimen (Comisión Verdad y Justicia, 2008). Por otra parte, se cuenta con las percepciones y conocimientos de otra generación de jóvenes, que ha nacido luego de la caída de la dictadura, vive en una sociedad que, al menos formalmente, se adscribe a un modelo democrático, no ha sufrido las prácticas represivas y de violencia utilizadas en el periodo de Stroessner y ha sido escolarizada en la reforma educativa. En este punto habría que reflexionar sobre los factores que pueden estar vinculados a este "no cambio" en conocimientos y actitudes democráticas.



Bibliografía

Ayala de Garay, M. T., & Schvartzman, M. (1987). El joven dividido: La educación y los límites de la conciencia cívica. Asunción, Centro Interdisciplinario de derecho social y economía política (CIDSEP).

Comisión Verdad y Justicia (2008). El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay. Asunción, CJV, MEC.

Elías, R., y Segovia, E. (2011). La educación en tiempos de Stroessner. La educación en el Paraguay independiente (págs. 173-206). Asunción: Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., y Losito, B. (2010). Initial Findings from the IEA International Civic and Citizenship Education Study. Amsterdam, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC). (2010). Informe Nacional Paraguay: Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS 2009. Bogotá: SREDECC.

Políticas Sociales en la transición democrática 1989-2014. Un balance de 25 años

Dr. José Guillermo Monroy Peralta

En 25 años de democracia las políticas sociales se han transformado significativamente, aunque sus resultados no han sido del todo satisfactorios en muchas de sus áreas de intervención. A lo largo de este artículo se presenta un breve recorrido por las que podían ser consideradas las políticas sociales más significativas de la transición democrática, con sus principales características y alcance.

En 1989 se inicia en el Paraguay la transición democrática, lo que permite la conformación o reconfiguración de una serie de estructuras político-institucionales, a la par del establecimiento de una nueva Constitución Nacional (CN).

La CN de 1992 establece en su artículo 1º: "La República del Paraguay se constituye en Estado Social de Derecho (…) se fundamenta en el reconocimiento de la dignidad humana". Este enunciado, que rescata los Derechos de la Persona Humana y el bien común, son las normas claves que deberían guiar la construcción del contrato social y el consenso entre paraguayos y paraguayas. De la norma constitucional se derivan otra serie de políticas, programas y proyectos que pretenden dar respuesta a las grandes necesidades sociales de la población.

Dr. José Guillermo Monroy Peralta
Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina. Master en Salud Pública y Comunitaria; Master en Administración Pública. Docente en las áreas de Postgrado de la Universidad Católica Ntra. Señora de la Asunción. Colaborador de DECIDAMOS.

En el período que va de 1989 a 2014, al menos seis políticas sociales pueden ser consideradas como transcendentales, estas son:

1. La Reforma Educativa de 1994.
2. Las Estrategias para la reducción de la pobreza del 2003.
3. El Código de la Niñez y Adolescencia del 2001.
4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de inicios del 2000.
5. La Atención Primaria en Salud, impulsada a partir del 2008.
6. La Ley 1600, de Prevención de la Violencia Doméstica, del 2000.

Todas estas estrategias, programas o proyectos, aún con una serie de altibajos, lograron generar diversos niveles de consenso social y el establecimiento de una nueva institucionalidad estatal dotada de presupuesto para hacer frente a las demandas sociales. En el presente artículo hacemos una breve revisión de dichas políticas sociales.

1. Reforma Educativa

Los antecedentes inmediatos de la Política implementada en los últimos años en el campo educativo, remiten a dos hechos transcendentales: 1) la nueva CN[1], en la que se establece el derecho de toda persona a la educación integral y permanente, la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo, así como la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica (EEB) y la enseñanza en la lengua materna, entre otros aspectos. La carta magna establece además que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración Central, excluyendo los préstamos y las donaciones; 2) la implementación de la Reforma Educativa, con sus objetivos, planes y programas.

La Reforma Educativa se pone en marcha desde el año 1994, persiguiendo dos grandes objetivos: a) fortalecer la convivencia democrática; y, b) aumentar la competitividad de la fuerza de trabajo paraguaya, reduciendo la pobreza. Sus áreas de intervención apuntan a aumentar la calidad y la equidad de la educación.

El sistema educativo paraguayo se caracteriza por una alta cobertura en los dos primeros ciclos la educación escolar básica y una disminución importante de la matrícula a partir del tercer ciclo y la educación media.

El sistema educativo paraguayo se caracteriza por una alta cobertura en los dos primeros ciclos la educación escolar básica y una disminución importante de la matrícula a partir del tercer ciclo y la educación media. Datos del Ministerio de Educación reportan que en el período 2003-2007 se lograron niveles de cobertura educativa de alrededor de un 68% de acceso a nivel pre-escolar; también se logra un aumento en el acceso de los niños, niñas y adolescentes a los ciclos y niveles educativos de la EEB, alcanzándose un promedio de un 90% en los primeros dos ciclos y un 56% en el tercer ciclo. Este comportamiento de los indicadores varía por departamentos, demostrando una capacidad retentiva aún más baja del sistema y mayor inequidad en ciertas áreas del interior del país. A modo de ejemplo, en la capital la tasa de retención es de 83% y la de egreso de 77%, mientras que en Alto Paraguay sólo el 23% llega al noveno grado y apenas 20% egresa de la EEB.

2. Reducción de la pobreza

En el año 1995 fue creada la Secretaría de Acción Social (SAS), mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nº 9235/95 con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargado de coordinar acciones conjuntas del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil en torno a una Política

1 Los Arts. 73, 74,75, 76, 77, 85 de la CN de 1992, refieren a los aspectos referidos a la Educación.

Social dirigida a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social.

En el año 2003, en el país se estableció una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, (ENREP), la cual buscaba garantizar, el acceso de las familias en extrema pobreza, a las prestaciones básicas para mejorar su calidad de vida en alimentación, salud, educación, habitabilidad, apoyo familiar y otros. Es la segunda política social que tiene carácter de política de estado, luego de la Reforma Educativa impulsada por el Sector Educativo.

Si bien la ENREP establece planes y programas para el período 2003-2008, sus metas están fijadas para el 2015. La estrategia establece herramientas de políticas públicas así como la generación de redes de promoción y protección social que se desarrollan a través de nueve programas relacionales a: pobreza extrema, agua potable, matrícula de educación universal, mortalidad infantil y de menores de 5 años, mortalidad materna, y disminución de desnutrición en menores de 5 años. También se propone reducir el analfabetismo en 50%, aumentar las opciones de la educación inicial y el acceso universal a los servicios de salud reproductiva.

En el año 2005, el gobierno de Paraguay seleccionó 66 distritos a ser priorizados para la intervención de programas de lucha contra la pobreza, a través del Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social (PIPLEX); posteriormente, dicho índice pasó a llamarse únicamente Índice de Priorización Geográfica (IPG). Es en este momento cuando se pone en marcha la Red de Protección Social a través de tres programas: 1) Programa Familias (Tekoporá), con el objetivo de mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional a través de la entrega de bonos solidarios a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social de sus familias beneficiarias; 2) el Programa Abrazo, atendiendo al compromiso del Estado con la erradicación progresiva del trabajo infantil en las calles, su área de influencia inicial fue en Asunción y municipios del Departamento Central; 3) el Programa específico para Puerto Casado (ÑOPYTYVO) implementado desde el 2005 y desarrollado en Puerto La Victoria, Departamento de Alto Paraguay, atendiendo a aproximadamente 500 familias en situación de vulnerabilidad.

En términos absolutos unos 2.197.000 paraguayos viven en la pobreza, que representa el 34,7% de la población. La pobreza extrema se acentúa más en el área rural con un 32,4%.

Según los resultados de la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH), del año 2010, realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en términos absolutos unos 2.197.000 paraguayos viven en la pobreza, que representa el 34,7% de la población. La pobreza extrema se acentúa más en el área rural con un 32,4%.

En relación a la población en situación de extrema pobreza, esto llega a 1.230.000 personas aproximadamente (19,4%), siendo mayor la proporción en el área rural (32,4%) en comparación a la urbana (10,3%). El coeficiente de Gini aumentó de 0,487 a 0,512 (2009-2010). Este aumento se dio en mayor medida en el área urbana donde pasó de 0,423 a 0,459.

3. El Código de la Niñez y Adolescencia

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, fue ratificada por Paraguay en el año 1990, siendo el inicio del proceso de adecuación legislativa nacional, a los principios y normativas del tratado. La Convención de los Derechos de la Infancia se fundamenta en cinco principios básicos: 1) la igualdad; 2) el interés superior del niño; 3) el principio de subsidiariedad; 4) el respeto y la consideración a la opinión y puntos de vista del niño; 5) vigilancia, evaluación y exigencia de responsabilidades y sanciones.

En el año 2001, se aprueba la Ley 1680/01 del Código de la Niñez y la Adolescencia. El perfil de la atención a la infancia está delineado desde unos

principios implícitos en la ley, los cuales son: 1) la descentralización administrativa; 2) la coordinación de acciones; 3) la participación ciudadana; 4) el interés superior del niño; y 5) la integralidad de la atención.

La Ley 1680/2011 crea dos Sistemas para la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes: el primero, el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez; y, el segundo sistema se constituye con la jurisdicción especializada de Fiscales y Jueces de Derechos de la Niñez.

El Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia tiene además la competencia de preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y del adolescente.

4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Paraguay, según el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2010, se encuentra dentro del grupo de países caracterizados como de "Desarrollo Humano Medio", situado en el puesto 96 de los 177 países incluidos en este estudio, con un Índice del 0,640, el más bajo entre los 10 países de América del Sur (PNUD, 2008).

Los avances en lograr los ODM reflejan esta situación: de acuerdo al MDG Monitor del PNUD, Paraguay incumple e incumpliría para el 2015 cinco de los ocho ODMs: eliminar la pobreza extrema, reducir mortalidad infantil, mejorar la salud materna, luchar contra enfermedades como SIDA, malaria, etc., y asegurar la sostenibilidad ambiental. Puede lograr dos de ellos: educación primaria universal, promocionar la equidad de género y el empoderamiento de mujeres. Mientras que no se dispone de suficiente información respecto a un objetivo: desarrollar una alianza global para el desarrollo (PNUD/UNICEF/UNFPA, 2009).

5. Atención Primaria en Salud (APS)

El Sistema de Salud en Paraguay se caracterizó históricamente por su segmentación. La organización del sistema público del Ministerio de Salud

Los avances en lograr los ODM reflejan esta situación: de acuerdo al MDG Monitor del PNUD, Paraguay incumple e incumpliría para el 2015 cinco de los ocho ODMs.

Pública y Bienestar Social (MSPyBS) tenía una estructura piramidal, con la denominación de siete niveles de complejidad progresiva, cuya amplia base se correspondía con los Puestos de Salud, pasando por los Centros de Salud, dirigiéndose hacia los centros de mayor complejidad como los hospitales distritales, regionales, especializados, etc., ubicados en la punta de dicha forma geométrica.

La dotación de servicios de salud en el país se caracterizó por cubrir a un 65-70% de la población; usualmente con una fuerte concentración de los servicios a nivel urbano, y un persistente déficit a nivel rural, por lo que amplios sectores de población quedaban excluidos de los servicios de salud, sin acceso a medicamentos, laboratorios, recursos humanos, etc. (Banco Mundial, 2005).

La implementación de las Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad, con sus principios de universalidad, integralidad, equidad y participación social a partir de agosto del 2008, vino a significar un cambio importante en la manera de hacer salud en el país[2].

Las Unidades de Salud de la Familia (USF) pasaron a constituirse en la puerta de entrada preferente al Sistema Nacional de Salud. La entidad responsable de poner en marcha el Programa es la Dirección General de Atención Primaria de Salud

2 El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social aprobó las "Políticas Públicas para la calidad de vida y salud con equidad 2008-2013" por Resolución S.G. No. 131/2008, de fecha 26 de septiembre de 2008.

del MSPyBS. Cada USF posee la capacidad de cubrir una población de 3.500 a 5.000 personas. Estimándose un total de 1.300 equipos de salud para lograr una cobertura nacional. Incluye los diecisiete departamentos más la ciudad de Asunción, que constituye la XVIII Región Sanitaria.

El Programa priorizó la instalación de las USF en territorios sociales en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Se estima que con las USF instaladas en zonas de pobreza se ha llegado a 1.140.000 habitantes es decir, casi un 50% de la población pobre recibe hoy en día los servicios de salud.

6. La Ley 1600, de Prevención de la Violencia Doméstica

En el mes de julio del año 2000 se establece la Ley 1600, de Prevención de la Violencia Doméstica. Esta ley establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de uno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia, asimismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes.

En Paraguay, para el año 2008, el 36% de mujeres entre 15 y 44 años de edad casadas, unidas o separadas, declararon haber sido víctimas alguna vez en su vida de violencia verbal por parte de su pareja. Estas formas de violencia son más extendidas en el medio urbano que en el rural y presentan sus valores más altos en el Gran Asunción. Asimismo, las mujeres divorciadas, separadas o viudas son las más vulnerables. En cuanto a la violencia contra la mujer, de lo ocurrido durante el año evaluado, el 18.4% manifestó que fueron violentadas verbalmente, el 6.7% físicamente y el 1.7% sexualmente, mientras el 4.3% fueron abusadas sexualmente. Tres de cinco mujeres violentadas buscaron ayuda, mientras que dos no lo hicieron (CEPEP, 2009, pag. 317).

7. Conclusiones

El modelo paraguayo no ha sido muy exitoso en articular de manera adecuada al Estado con la Sociedad Civil. Las relaciones de sujeción, de compra de voluntades, de clientelismo y patrimonialismo han sido una constante.

Al modelo de política social implementado en el país en los últimos años le ha faltado un mayor nivel de involucramiento de la sociedad civil y una mayor presencia de las autoridades locales. A pesar de ello, diversos grupos y organizaciones sociales han mantenido una lucha constante en 25 años de transición, a fin de lograr la profundización de la democracia.

La conquista de derechos, aún cuando están ampliamente garantizados por el Estado paraguayo a través de su carta magna y de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que el país ha ratificado, es una lucha cotidiana que la sociedad paraguaya tiene que librar. No es un regalo que el Estado le dará sino el fruto de conquista cotidianas, en donde no sólo se fortalecen las capacidades de propuesta y de negociación de la sociedad civil, sino que a la vez legitima también al Estado y permite la construcción de un Estado democrático.

Bibliografía

Banco Mundial (2005). *Región de América Latina y el Caribe. Prestación de Servicios de Salud en Paraguay. Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios*. Asunción: Banco Mundial.

CEPEP (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. Informe final.* Asunción: CEPEP.

DGEEC (2008) *Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007*. Asunción: DGEEC.

DGEEC (2009). *Boletín Pobreza. Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008.*Asunción: DGEEC.

PNUD (2008). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay, Equidad para el Desarrollo*. Asunción: PNUD.

PNUD/UNICEF/UNFPA (2009). *Invertir en la Gente – Gasto social en el Presupuesto: la Pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas.* Asunción: PNUD/UNICEF/UNFPA.

Función pública y democracia

Apuntes sobre los avatares del patronazgo en los 25 años de democracia

José Tomás Sánchez

Se cumplen 25 años del Golpe que en 1989 permitió la apertura política y el inicio de un complejo periodo de construcción y consolidación de la democracia en Paraguay. En una sociedad donde la ley del más fuerte prevalecía en casi todos los campos de la vida social, económica y política, en aquel entonces el futuro parecía anunciar que las fronteras del autoritarismo se correrían con facilidad, ampliándose los espacios de convivencia democrática y respeto a los derechos conquistados formalmente. Los años que vinieron mostraron que el ejercicio de la democracia debía abrirse paso a codazos y que nada estaba dado. Fue así, y sigue siendo así, en la función pública paraguaya, uno de los espacios más rezagados en cuando al cumplimiento de los principios establecidos por la Constitución de 1992, como la igualdad y la idoneidad.

Tomás José Sánchez
El autor está cursando un Máster en Administración Pública en la Universidad de Cornell, EEUU. Entre el 2009 y 2012, estuvo en la Secretaría de la Función Pública, primeramente como Jefe de Gabinete y luego como Secretario Ejecutivo. Es colaborador de Semillas para la Democracia. Correo: josetopy@gmail.com

Desde el advenimiento de la democracia se ha debatido mucho más sobre lo que el Estado *hace o debería hacer*, que sobre *cómo ingresan, para qué tareas, en qué condiciones trabajan y a qué intereses responden* las personas que conforman la burocracia pública. Sin la pretensión ni la posibilidad de abarcar estas ideas aquí, la propuesta del presente artículo es abordar los momentos principales de la función pública, desde 1989, en lo que refiere a un aspecto central: *el patronazgo*, entendido como la asignación clientelista del empleo público. En este último cuarto de siglo, éste prevaleció con una sinuosa trayectoria que incluye tres fases: a) el paso del patronazgo monopólico al patronazgo pluralista entre 1989 y 2008; b) la implementación de las primeras políticas para contrarrestar al patronazgo entre 2008 y 2012; c) la aprobación de nuevas medidas formales contra el patronazgo en el 2013 y 2014, y la interrogante futura sobre sus aplicaciones. Trataremos estos puntos en este trabajo.

El patronazgo y sus principales momentos en la democracia

Según Marilee Grindle (2012), el patronazgo es la asignación discrecional de los puestos de trabajo del sector público para premiar a seguidores y consolidar relaciones políticas y personales. En un análisis histórico y comparado del devenir del patronazgo con los Estados modernos, Grindle también muestra su contracara histórica: las carreras del servicio civil, o sistemas estándares para la incorporación, promoción, remuneración y desvinculación de las personas en el sector público, que surgieron para superar el patronazgo, no tanto como respuestas técnicas al problema, sino como reacciones políticas a conflictos reales o potenciales derivados del mismo[1].

En Paraguay, el patronazgo ha caracterizado a la función pública desde la conformación misma del Estado. Desde el periodo de la post-guerra de 1870 adquiere nuevas características, cuando surgen los dos principales partidos políticos, el Partido Colorado y el Partido Liberal. La sociedad entonces resurgía de su devastación con una estructura oligárquica, y los nuevos partidos serían las expresiones políticas para resguardar los intereses de la nueva oligarquía y promover la incorporación clientelista de las clases populares a la vida política, escondiendo los clivajes de clase y, por tanto, fraguando una política basada en discusiones programáticas e intereses colectivos[2]. Dentro del esquema clientelista, uno de los recursos centrales a tener bajo dominio han sido los puestos públicos[3].

Antes de entrar a las principales fases del patronazgo en la democracia, cabe decir que hasta la Dictadura el patronazgo fue ejercido de forma monopólica por el Partido Colorado (Setrini, 2010). El régimen dictatorial había cerrado con puños de hierro el control sobre los puestos públicos, haciendo de éste esquema uno de sus pilares de sostén.

1) **Primera fase (1989 – 2008): Del patronazgo monopólico al patronazgo pluralista**

Tras el Golpe de 1989, los años siguientes se caracterizaron por la definición de la nueva institucionalidad y la incorporación de nuevos actores al ámbito político. La preponderancia siguió siendo del Partido Colorado, seguido por el Partido Liberal, así como otras agrupaciones con menor peso. En lo que refiere al patronazgo, en este periodo de definiciones se establecerían disposiciones normativas favorables a la implementación de la carrera del servicio civil, aunque se disociaría el ámbito formal de la práctica real.

La nueva Constitución dispuso la creación de la carrera del servicio civil (Art. 101). Igualmente, determinó que el acceso a los puestos públicos es un derecho y que debe haber igualdad de condiciones –se entiende en un formato competitivo sin discriminaciones– para ese acceso, donde prime la idoneidad (Art. 47). A pesar de estos mandatos, no se creó una institución para promoverlos. Recién en

1 Por ejemplo, la carrera de servicio civil surgió en Prusia para fortalecer el manejo centralizado del Estado y desplazar a los poderes locales; en EEUU emergió de la necesidad de los partidos de proteger a sus adherentes en puestos públicos, atendiendo la consolidación de la rotación partidaria en el Gobierno (Grindle, 2012).

2 Ver más sobre los partidos latinoamericanos del periodo oligárquico, en Roberts, artículo a publicarse.

3 El clientelismo abarca la distribución más general de bienes a la clientela política. El patronazgo consiste en la transacción clientelista que involucra a los puestos públicos. Ver Setrini (2010).

Desde el advenimiento de la democracia se ha debatido mucho más sobre lo que el Estado hace o debería hacer, que sobre cómo ingresan, para qué tareas, en qué condiciones trabajan y a qué intereses responden las personas que conforman la burocracia pública.

el año 2000 se aprobó la ley 1626 de la Función Pública, creándose la Secretaría de la Función Pública (SFP). La ley dispuso la obligatoriedad de implementar concursos públicos para la incorporación de personas al Estado, y que cualquier ingreso sin concurso sería nulo, salvo excepciones previstas en la ley[4].

A pesar de los avances normativos, en la práctica el periodo no se caracterizó por el combate al patronazgo. Lo que se vio es que las nuevas fuerzas políticas combatieron su control monopólico. Aunque el Partido Colorado gobernó el poder ejecutivo en el periodo, las competencias electorales en todos los niveles de gobierno permitieron a nuevos sectores políticos acceder a diferentes espacios de poder, desde donde incorporaron la lógica clientelista –o, sin hacerlo, no presionaron por la aplicación de la normativa establecida– lo que llevó a un patronazgo pluralista en el control de la burocracia.

2) Segunda fase (2008 – 2012): Las primeras políticas para contrarrestar el patronazgo

Con la derrota del Partido Colorado en el 2008 se inauguró otro periodo para la función pública. Accedió al gobierno la heterogénea Alianza Patriótica para el Cambio, conformada por el Partido Liberal, sectores de izquierda y personas afines al presidente Lugo. Esta heterogeneidad hizo al gobierno contradictorio. En su mismo seno, la SFP adquirió fuerza e impulsó la implementación de los concursos públicos, sin que esta política se ejerciera en el todo gubernamental. No obstante, fue la primera vez que en un gobierno se impulsaron medidas decididas a contrarrestar el patronazgo, lo cual se logró en varios espacios institucionales. Así se disparó el número de puestos concursados, pasando de los 7 registrados entre el 2000 y el 2008, a cerca de 15 mil entre el 2008 y principios del 2012[5]. Un efecto de la concursabilidad fue que los medios de comunicación introdujeron la temática en sus publicaciones por primera vez.

A principios de 2012 se dio un curioso paso contra el patronazgo en lo que refiere a la permisividad pública con que gozaba dicha práctica. El parlamento había aprobado un aumento de 50 millones de dólares al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), que serían utilizados para la contratación de activistas partidarios sin funciones institucionales claras. Esta repetida práctica venía siendo la más nítida expresión del patronazgo. La ampliación generó una movilización masiva de rechazo – el *After Office Revolucionario*–, que logró detener el aumento presupuestario. Tanto la creciente movilización ciudadana como la implementación de la concursabilidad fueron interrumpidas con el golpe al gobierno en junio del 2012. El Partido Liberal se hizo con el control total del Estado y aparecieron señales de abusos arbitrarios en el control del empleo público. Surgieron denuncias de despidos indebidos[6] y de incorporación masiva sin concursos[7] para fortalecer el aparato partidario en su proyecto electoral para el 2013.

4 Artículo 15, Ley 1626 de la Función Pública.

5 Ver Secretaría de la Función Pública (2012).

6 Ejemplos de denuncias fueron presentadas a la OEA tras la destitución de Lugo. Ver Telesur (2012).

7 Ver ABC Color (2013).

3) Tercera fase (2013 y adelante): ¿Crisis o restitución del patronazgo?

En las elecciones generales de 2013 prevaleció ampliamente el Partido Colorado. El presidente electo fue Horacio Cartes, proveniente del sector empresarial y sin trayectoria de militancia política colorada. En lo que respecta al patronazgo, en el inicio de su mandato se dieron algunas medidas para contrarrestarlo. En primer lugar, la iniciativa de transparentar los datos sobre quienes trabajan en la función pública y sus remuneraciones, lo cual se logró en un contexto de acciones y presiones que involucró a otros actores partidarios, la sociedad civil y medios de comunicación. Varias instituciones transparentaron sus nóminas. El avance en la transparencia afectó negativamente a varios legisladores, principalmente del Partido Colorado, pues varios parientes y allegados suyos aparecieron en puestos públicos, con múltiples remuneraciones y sin funciones claras, entre otras irregularidades. Esto estimuló nuevas movilizaciones ciudadanas. En segundo lugar, el presidente aprobó el Decreto 1100/2014 de Reglamentación del Presupuesto General 2014, que estableció la obligatoriedad de concursar para acceder a puestos públicos. Es la primera vez desde la aprobación de la ley 1626/2000, que un presidente firma un decreto para exigir concursos.

Constituye todavía una interrogante si el nuevo periodo de gobierno podría significar otra avanzada en lo que refiere a la reducción del patronazgo en la función pública. Así como se mencionó antes, la carrera del servicio civil surgió históricamente en medio de tensiones políticas. Y las tensiones por las medidas del nuevo gobierno podría entenderse como disputas entre el sector colorado de tinte empresarial que gobierna el país, y los sectores más clientelistas y de tinte populista del partido. El primer sector podría impulsar la transparencia y concursabilidad como mecanismos para controlar el patronazgo y, con ello, a las corrientes partidarias que históricamente se alimentaron del mismo. Al final de cuentas, entre los diversos sectores sociales y políticos que enlentecieron la avanzada liberal sobre el Estado en las últimas décadas, están estas corrientes coloradas, y el equipo presidencial apunta a retomar con fuerza esa avanzada[8]. Queda ver cómo se dará la implementación de los concursos, sobre todo cuando las presiones por la apropiación de los puestos públicos pongan en riesgo la paz política del nuevo gobierno.

Hay que darle una justa medida a la expectativa de erradicación del patronazgo. Por sí sola, no significará el final de la corrupción, ni un Estado efectivo, ni la reducción de desigualdades.

A modo de reflexión final

Vimos cómo el patronazgo fue afectado por los cambios políticos en estos 25 años de democracia. Primeramente pasando de un patronazgo monopólico que caracterizó a una Dictadura con predominio absoluto del Partido Colorado, a uno pluralista cuando diferentes partidos –en especial el Partido Liberal– fueron accediendo a espacios de poder gubernamental. En el 2008 vimos un cambio en la trayectoria de la historia del patronazgo. Se implementaron concursos, aparecieron por primera vez en el debate público y, concomitantemente, emergieron movilizaciones ciudadanas para frenar el patronazgo abusivo. Si bien esta trayectoria fue interrumpida en junio de 2012, de otra manera parece haber vuelto en el 2013/4, con la transparencia en la nómina de empleadas/os públicos y las nuevas disposiciones legales para implementar concursos.

Quizá el cambio iniciado en el 2008 pudo haber sido efecto de la emergencia de nuevas fuerzas sociales y políticas que plantean un desarrollo político –y el uso de los recursos estatales– basado en programas e intereses colectivos. Es el periodo en

8 Ejemplos de estas medidas son la aprobación de leyes para promover la Alianza Público Privada y la Responsabilidad Fiscal, el llamado a capitales extranjeros para su invertir en el país, la ampliación de licitaciones con alcance internacional, entre otras.

el que aparece con más fuerza la izquierda y que incluye la victoria electoral de un sector empresarial propuesto por el Partido Colorado, aunque sin trayectoria en el mismo. Ninguno de estos sectores tuvo en el patronazgo una clave para construir su fuerza. Otro dato es que volvieron las manifestaciones ciudadanas sobre el uso de recursos públicos. Habrá que ver cómo estos intereses se equilibran con las demandas de los sectores tradicionalmente clientelistas, que van más allá de los partidos e incluye a una cultura política socialmente extendida en el país.

Finalmente, hay que darle una justa medida a la expectativa de erradicación del patronazgo. Por sí sola, no significará el final de la corrupción, ni un Estado efectivo, ni la reducción de desigualdades. Ahora, también es cierto que para avanzar en esos tres aspectos es una condición indispensable contar con una institucionalidad pública fuerte y, por tanto, debilitar al patronazgo. Algo que parece tan sencillo en otros países como cobrar impuestos a las élites no se puede lograr con una burocracia débil como la paraguaya, mucho menos combatir el narcotráfico o impulsar políticas públicas que promuevan derechos como la educación, salud, empleo y la reforma agraria. Entendiendo que esos aspectos forman parte del inventario de asuntos irresueltos de estos 25 años de democracia, y que la democracia que queremos por delante es la que se defina, además de por la apertura política, por la garantía de esos derechos, es que podemos ver cómo la reducción del patronazgo puede contribuir con impactos favorables a toda la población.

Bibliografía

ABC Color. (11 de Octubre de 2013). Recuperado el 17 de Enero de 2014, de http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/metieron-diez-mil-funcionarios-sin-concurso-en-apenas-un-ano-627192.html

Constitución de la República del Paraguay. (1992).

Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys. Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.

Roberts, K. M. (a publicarse). *Changing Course: Party Systems in Latin America's Neoliberal Era.*Cambridge University Press.

Schuster, C. (2013). *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

Secretaría de la Función Pública. (2012). *Informe 42 meses de gestión*. Obtenido de la Secretaría de la Función Pública (SFP): http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,389

Setrini, G. (2010). *Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural.* Obtenido del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP): http://www.cadep.org.py/uploads/2011/06/Setrini-20-anos-de-democracia-electoral-FINAL-WEB.pdf

Telesur. (20 de Julio de 2012). Recuperado el 18 de Enero de 2014, de http://www.telesurtv.net/articulos/2012/07/20/extrabajadores-publicos-denunciaran-en-instancias-internacionales-despidos-masivos-en-paraguay-4640.htm



Equipo editorial:
Ignacio González Bozzolasco
José María Costa
Camilo Caballero Ocariz

Es una producción de la plataforma



